

UNIVERZITA TOMÁŠE BATI VE ZLÍNĚ

FAKULTA HUMANITNÍCH STUDIÍ
Institut mezioborových studií Brno

**Sociální politika jako jeden z pilířů reformy veřejných
financí v České republice**

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Vedoucí bakalářské práce:

PhDr. et. Mgr. Zdeňka Vaňková

Vypracoval:

Jan Hauerland

Brno 2009

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Sociální politika jako jeden z pilířů reformy veřejných financí v České republice“ zpracoval samostatně a použil jsem jen literaturu uvedenou v seznamu literatury.

Brno 22. 4. 2009

.....
Jan Hauerland

Poděkování

Děkuji paní PhDr. et. Mgr. Zdeňce Vaňkové za velmi užitečnou metodickou pomoc, kterou mi poskytla při zpracování mé bakalářské práce.

Mé poděkování patří také mé manželce a dětem za morální podporu, pomoc a obrovskou trpělivost při zpracování této práce.

.....
Jan Hauerland

Obsah

Úvod	5
1. Sociální politika v historickém vývoji lidstva	7
1.1. Vývoj a formování sociálního myšlení	7
1.2. První vývojová etapa sociálního myšlení.....	7
1.3. Vliv průmyslové revoluce na vznik prvních sociálních systémů	8
1.4. Druhá vývojová etapa sociálního myšlení a světová hospodářská.....	9
2. Sociální stát – důvody a příčiny jeho vzniku	12
2.1. Důvody a příčiny vzniku sociálního státu	12
2.2. Typy a modely sociálních států v historii.....	16
2.3. Krize sociálního státu a její příčiny	23
2.4. Problémy sociálního státu.....	25
2.5. Zdroje a typy krize sociálního státu.....	26
3. Proces transformace sociální politiky v České republice	29
3.1. Hlavní znaky sociální politiky v období socialismu	29
3.2. Výchozí podmínky na počátku transformace	31
3.3. Společenské změny v České republice po roce 1989.....	33
3.4. Transformace sociální politiky v České republice	34
3.5. Etapy vývoje české sociální politiky po roce 1989.....	36
3.6. Sociální reforma.....	39
3.7. Orientace procesu transformace sociální politiky do budoucna	41
3.8. Sociální politika a její funkce.....	42
3.9. Nástroje sociální politiky	46
3.10. Sociální zabezpečení v České republice.....	49
4. Reforma důchodového systému v České republice	52
4.1. Historie systému důchodového zabezpečení před rokem 1989.....	52
4.2. Transformace systému důchodového zabezpečení po roce 1989.....	55
4.3. Vývoj a perspektivy důchodového pojištění po roce 1989	57
4.4. Reforma důchodového pojištění.....	59
4.5. Sociální dopady transformace systému sociálního zabezpečení po roce 1989... 61	
4.6. Vztah sociální pedagogiky ke studované problematice.....	63
Závěr	65
Resumé	67
Anotace.....	68
Seznam použité literatury	69

Úvod

Sociální politika ve svém historickém vývoji prošla řadou období, od rodové a rodinné vzájemnosti přes pomoc chudým až po komplexní a ucelené soustavy institucí moderní společnosti, která zabezpečují práva jedinců na život, zdraví, vzdělání a sociální zabezpečení. Vývoj těchto systémů ovlivnili různí myslitelé a tvůrci koncepcí sociální politiky.

První kapitola nahlíží na historické počátky formování sociálních myšlenek. Oblast sociálního zabezpečení a sociální politiky, tak jak ji chápeme dnes je produktem moderní společnosti. Hovoříme o ní zhruba od 19. století. Prakticky již na úsvitu lidských dějin byla ve společenství zajišťována potřeba sociálního bezpečí, která je vlastní každému člověku. Ve středověku měla péče o chudé převážně dobročinný charakter, byla značně nahodilá a probíhala živelně. Poskytovala ji především církev a šlechta a stále více i obce a města. Od 17. století byla v Anglii, později ve Francii, Německu a Rakousku – Uhersku zavedena povinnost platit příspěvky na chudé. Rozhodující roli v sociální oblasti začal přebírat stát a tak vznikaly systémy pomoci chudým, které se vyvinuly v soudobý systém sociální pomoci.

Druhá kapitola se zabývá vznikem a historickým vývojem „*sociálního státu*“ až do dnešní podoby, zaměřuje se na období od rozkvětu sociálního státu až po jeho krizi v sedmdesátých a osmdesátých letech 20. století. Role státu v oblasti sociální politiky je považována za nezastupitelnou a v jistém slova smyslu za nejvýznamnější. V naší moderní době je stát nejen institucí politickou, ale zejména právní a sociální, což plyne zejména ze skutečnosti, že jeho sociálněpolitická opatření jsou formulována ve formě zákonodárných aktů, což zajišťuje jejich všeobecný dosah. Jsou aplikovány prakticky na všechny příslušníky specificky vymezených sociálních skupin. Obyvatelstvo má v opatření státu v sociální oblasti velkou důvěru, což je dáno poměrně rozsáhlými zdroji, které má k dispozici ve srovnání s ostatními subjekty. Stát je také tím, kdo určuje „*pravidla hry*“ v této oblasti a od státu vychází impuls k naplňování a respektování základních principů sociální politiky.

Cílem třetí kapitoly je pomocí komparace a analýzy východisek podat informace o procesu transformace sociální politiky České republiky při jejím postupném utváření a formování započatém po revoluci 17. listopadu 1989. Tento mezník naší novodobé historie znamenal a znamená zásadní změnu ve všech oblastech naší společnosti. Je

samozřejmě, že k těmto změnám nemohlo docházet bez koncepčních změn v oblasti sociální politiky. Bylo nutné změnit staré sociální mechanismy a hledat nová východiska, ze kterých by vycházela nová koncepce sociální politiky.

Čtvrtá kapitola se zabývá jedním z nejvíce diskutovaných problémů současné české společnosti, kterým je reforma systému důchodového zabezpečení. Stárnutí populace je fenomén, který nejvíce ohrožuje fungování stávajícího systému fungujícího s různými modifikacemi od roku 1948. Současný důchodový systém funguje na principu průběžného financování, kdy zaměstnané osoby odvádí ze svých příjmů pojistné sloužící k financování důchodů existujících důchodců. Je zde popsán vývoj systému důchodového zabezpečení před rokem 1989 se svými specifiky a etapy vývoje po tomto mezníku. Dále je zde nastíněna nutnost připravované reformy tohoto systému z hlediska jeho udržitelnosti do budoucna a možností uplatnění sociální pedagogiky v oblasti sociální politiky.

1. Sociální politika v historickém vývoji lidstva

Sociální politika se vyvíjela od rodové a rodinné vzájemnosti přes pomoc chudým až po komplexní a ucelené soustavy institucí moderní společnosti, která zabezpečují práva jedinců na život, zdraví, vzdělání a sociální zabezpečení. Vývoj těchto systémů ovlivnili různí myslitelé a tvůrci koncepcí sociální politiky.

1.1. Vývoj a formování sociálního myšlení

Sociální politika v našem pojetí a chápání je produktem moderní společnosti. Hovoříme o ní zhruba od 19. století. Prakticky už na úsvitu lidských dějin byla ve společenství zajišťována potřeba sociálního bezpečí, která je vlastní každému člověku. V této době se například využívaly různé formy vzájemnostního pojištění v náboženských spolcích, v profesních organizacích a smluvního komerčního pojištění. Ve středověku se objevily první náznaky důchodového pojištění (kupování doživotního důchodu).

V tomto období dějin měla péče o chudé převážně dobročinný charakter, byla značně nahodilá a probíhala živelně. Poskytovala ji především církev a šlechta a stále více i obce a města. Vznikají např. různé zájmové a podpůrné spolky tovaryšů a mistrů, jsou zakládány podpůrné bratrské pokladny na pomoc horníkům, kteří již nejsou schopni pracovat. Od 17. století byla v Anglii, později ve Francii, Německu a Rakousku – Uhersku zavedena povinnost platit příspěvky na chudé. Rozhodující roli v sociální oblasti začal přebírat stát a tak vznikaly systémy pomoci chudým, které se vyvinuly v soudobý systém sociální pomoci.

1.2. První vývojová etapa sociálního myšlení

Nejpoužívanější je členění historického vývoje sociální politiky na období starověku, středověku a novověku, ale existují i jiné pohledy, (např. marxismus uvádí: prvobytně pospolnou, otrokářskou, feudální a kapitalistickou). Další členění může být na: předindustriální, industriální a postindustriální společnost. Na počátku vývoje lidské společnosti šlo spíše o vzájemnou pomoc, která byla naprosto přirozená a odehrávala se v rámci rodové a kmenové pospolitosti. O zárodcích sociální politiky

sedá hovořit až teprve se vznikem dělby práce, kdy se mezi lidmi začaly projevovat především ekonomické, politické a právní rozdíly, které předznamenaly objektivní nutnost zavedení různých sociálních opatření. Už ve starověku se v některých státech vyskytovala pomoc válečným vysloužilcům, vdovám a sirotkům po bojovnicích, bylo pečováno o slepé, hluché a tělesně postižené. Tehdy ale ještě nešlo o plošné opatření státu, ale spíše o činnost určitých komunit (ne státu), které pečovaly o své potřebné členy. Pomoc byla poskytována jednorázově nebo jen po určitou dobu.

Ve středověku narůstala potřeba péče o chudé, která měla převážně dobročinný charakter, byla značně nahodilá a probíhala živelně. Poskytovala ji především církev¹ šlechta a stále více i obce a města. Vznikají např. různé zájmové a podpůrné spolky tovaryšů a mistrů, jsou zakládány podpůrné bratrské pokladny na pomoc horníkům, kteří již nejsou schopni pracovat.

Vážným problémem středověku byli bezdomovci. Jejich počet se zvyšoval v důsledku válek a vyháněním chudých rolníků z půdy. Na vzestupu bylo tuláctví, žebrota a krádeže. Pod vlivem těchto jevů byla např. počátkem 17. století v Anglii, později ve Francii, Německu a Rakousku – Uhersku zavedena povinnost platit příspěvky na chudé. Rozhodující roli v sociální oblasti začal velice pomalu a nesměle přebírat stát a tak vznikaly systémy pomoci chudým, které se vyvinuly v soudobý systém sociální pomoci.

1.3. Vliv průmyslové revoluce na vznik prvních sociálních systémů

S obrovským rozvojem průmyslové výroby a rozmachem tržního hospodářství – kapitalismu výrazně rostou a vyhraňují se sociální problémy, respektive sociální otázka. Ta se dostala do popředí se vznikem a rozvojem dělnictva jako třídy a jejich životními podmínkami. Dělník se stal základním prvkem rozvoje tržního hospodářství a tím samozřejmě hospodářského růstu. Z tohoto důvodu se postupně opatření sociální politiky soustřeďují na pracovní i životní podmínky dělníků a také se v této oblasti začíná více angažovat stát, což se v této době děje stále častěji. Velký vliv na utváření sociálněpolitického myšlení měli bezesporu utopisté, kteří se jako první v dějinách

¹ Římskokatolická církev již od doby svých počátků nabádala k pomoci bédným a nuzujícím. Již za vlády Pipina Krátkého (751-768) vybudovala první útulky. Za vlády Karla Velikého a Ludvíka Pobožného (714-840) vznikly první žebravé řády, pečující o chudé. Od 8. století n.l. vznikaly různé náboženské obce a řády, vznikaly kláštery jejichž předmětem činnosti se stala péče o chudé. (např. v Praze klášter "Křížovníci s červenou hvězdou", který založila Anežka Přemyslovna).

pokoušeli formulovat principy spravedlivější společnosti. Jako první se o to pokusil Thomas More (1477-1533) ve svém díle Utopie. Podle něho měl o chudé pečovat stát. Thommaso Campanella (1568-1639), který poprvé vyjádřil myšlenku, že dobrá vůle (filantropie) nestačí a první poukázal na ekonomickou determinantu rovnosti a dobra. Druhá generace utopistů – H. C. Saint Simon, R. Owen, aj. měla o fungování ideální společnosti praktičtější představy. Dokonce experimentovala s pokusy o uspořádání života a výroby, kde by se braly větší ohledy na dělníky.

V roce 1802 byl poprvé v Evropě (Anglie) vydán zákon na ochranu práce: zakazoval práci dětí delší jak 12 hodin a práci dětí v noci. Pro toto období bylo charakteristické úsilí státu o to, aby zaměstnavatelé začali více pečovat o bezpečnost a podmínky na pracovištích. V řadě dalších zemí Evropy vzniká první sociální pojištění, které bylo na tehdejší dobu značně pokrokové. Ke konci této vývojové etapy (konec 19. století) vzrůstá podíl státu na utváření sociální politiky.

1.4. Druhá vývojová etapa sociálního myšlení a světová hospodářská krize

Ke konci 19. století došlo k mnoha významným národním i mezinárodním jednáním, jejichž výsledkem byly první zárodečné prvky, které byly důležité pro utvoření celistvého systému sociální politiky. V tomto období došlo k nárůstu vlivu dělnického hnutí a k jeho organizování do politických stran a odborů, které byly založena na základech marxistické teorie.

Na základě impulsu německého císaře Viléma II a jeho kancléře konzervativního reformátora Otto von Bismarcka² se v roce 1890 konala v Berlíně mezinárodní konference na ochranu práce. Zde se mimo jiné dospělo k názoru, že bude do budoucna užitečné mezinárodní usměrňování sociálněpolitických otázek. V 80. letech 19. století byla dále rozvíjena Bismarckova sociální opatření (zdravotní, důchodové a úrazové pojištění). Za vznikem prvního systému povinného pojištění byla snaha o oslabení vlivu dělnického hnutí v Prusku. Systém sociální politiky tak jak jej zavedl Bismarck byl orientován především na dělníky a zaměstnance, kteří se pojišťují ze své mzdy, aby

² Za otce myšlenky povinného pojištění je považován Angličan Daniel Defoe (1660-1731), ale ten, kdo tyto myšlenky převedl do praxe v Německu byl kancléř Otto von Bismarck a v Rakousku Eduard Franz Tasse (1833-1895).

zajistili sebe a celou svoji rodinu pro případ, že přijdou o práci.³ Tato počáteční opatření byla sice velice skromná, ale jejich princip byl na svoji dobu a ve svých důsledcích radikální a pokrokový. V tomto období přestal být stát (vláda) pouhým politickým činitelem, ale přebírá na sebe i funkci činitele sociálního.

Opatření přijímaná v Německu ve svém důsledku pozitivně ovlivnila i řadu sociálních změn a opatření, které byly přijímány v některých dalších evropských státech. Odvětví sociálního pojištění se rozšířil o pojištění proti nezaměstnanosti doplněný o systém zprostředkování dávek.⁴ V Basileji byl založen Mezinárodní ústav práce, v Německu byla založena společnost pro sociální reformu, v Rakousku - Uhersku vznikla společnost pro ochranu práce působící na rozvoj státní sociální politiky a také podporující dělníky, později zaměstnance i úředníky v jejich snaze zlepšovat si životní situaci formou organizované svépomoci (odbory, družstva).

V letech před první světovou válkou byla zejména v Německu a Rakousku - Uhersku přijímána opatření, kterými se výrazně zlepšili sociální a pracovní podmínky pracujících. Rozšiřování sociálních opatření bylo velice nákladné, uvádí se, že mezi lety 1879 – 1909 se ve většině evropských zemí tyto výdaje zvýšily několikanásobně. Tento fakt měl za následek nárůst nespokojenosti mezi představiteli jednotlivých vlád, ale především těch, kteří nesli hlavní finanční zátěž těchto opatření a to příslušníků středních vrstev. Důsledkem této nespokojenosti vzniká hnutí proti sociálním reformám, které se postupně rozšiřuje.

První světová válka vyostřila řadu sociálních problémů obyvatelstva a řadu dalších vyvolala. Velké množství rodin přišlo o své živitele, mezi lidmi se šířily různé choroby. Vážným problémem byl nedostatek potravin, málo pracovních příležitostí, vysoká inflace, nedostatek prostor k bydlení apod. Po skončení první světové války byla ve Washingtonu v roce 1919 uspořádána mezinárodní konference o práci, které se účastnilo 40 států a bylo zde přijato 6 důležitých konvencí, jejichž zásady byly některými státy převzaty do jejich ústav. Bylo zde např. dosaženo dohody o osmihodinovém pracovním dnu, o zřizování státních orgánů péče o zdraví, o svobodě shromažďování apod. Opětovně vstoupily v platnost opatření na ochranu práce, rozšířily se předpisy o přijímání a propouštění zaměstnanců, začala být více

³ Otto von Bismarck, který byl tehdy říšským kancléřem postupně prosadil v říšském sněmu tři programy sociálního pojištění: úrazové pojištění (1884), sociální pojištění (1895), zdravotní pojištění (1895).

⁴ Pojištění v nezaměstnanosti vzniklo poprvé v Anglii v roce 1911. V Evropě tomuto pojištění předcházela tzv. gentský systém (byl pojmenován podle města v Belgii) státních podpor, které byly vypláceny prostřednictvím odborových organizací, od roku 1924 vznikaly živelně v Belgii a v roce 1932 byly ve Francii poprvé uzákoněny přídatky na děti.

zdůrazňována péče o nezaměstnané, vznikl zákonný nárok na dovolenou a také se postupně zavádí podpora žen v těhotenství apod. Všechny výše uvedená opatření se realizovala především v tzv. vyspělých zemích světa a také v každé zemi probíhala postupně a diferencovaně především v závislosti na politické a ekonomické situaci v jednotlivých zemích. Úsilí těchto zemí vyrovnat se a zvládnout problémy sociální politiky bylo výrazně narušeno a zkomplikováno hospodářskou krizí z přelomu 20. a 30. let 20. století.

Velká hospodářská krize, která vypukla v roce 1929⁵ znamenala přelom ve vlivu státu v hospodářské oblasti a značně ovlivnila vývoj v sociální oblasti. Od poloviny 30. let roste vliv státu jako regulátora tržního mechanismu a začíná narůstat jeho odpovědnost za sociální podmínky jeho obyvatel, což vyústilo v úsilí většiny evropských států o vybudování silně sociálně angažovaného státu, který má zajišťovat relativně vysoký životní standart pro každého občana tzv. „welfare state“⁶. Hospodářská krize jasně ukázala, že politika volného trhu není schopna vytvořit vhodné podmínky pro existenci společnosti jako celku, ale ani pro většinu jejích členů. V této fázi vývoje sociální politiky přechází na stát některé funkce, které dříve náležely rodině, obcím, církevním a dobročinným organizacím.

⁵ Za počátek krize je považován 25. říjen 1929, tzv. „černý pátek“, kdy došlo ke krachu Newyorské burzy a následně došlo ke krachu ostatních burz. Poté začaly krachovat společnosti, které neměly dostatečný kapitál, došlo k prudkému nárůstu nezaměstnanosti.. Krize se okamžitě rozšířila do celého světa (nedotkla se pouze SSSR). Většině světových ekonomik trvalo několik let než se situace začala zlepšovat. K úplnému oživení hospodářství došlo, až ke konci třicátých let 20. století.

⁶ Tento výraz je spojován s činností anglického lorda Williama Beveridge (1879-1963), který byl ředitel slavné Londýnské školy pro ekonomii a vědu a v roce 1911 se podílel na přípravě prvního pojišťovacího zákona, který stanovil první povinné pojištění v nezaměstnanosti na světě. Později v roce 1941 vedl královskou komisi a zpracoval první komplexní systém sociálního zabezpečení (1942). Tento systém byl inspirován opatřeními amerického prezidenta Roosewelta z roku 1935 a programem New deal (Nový úděl). Cílem koncepce Beveridge byla podpora morálky a disciplíny v průběhu války a slib hojnosti v moři nedostatku.

2. Sociální stát – důvody a příčiny jeho vzniku

Role státu v oblasti sociální politiky je považována za nezastupitelnou a v jistém slova smyslu za nejvýznamnější. Tato skutečnost je především dána faktem, že stát je ze společnosti vyčleněná instituce sloužící k zabezpečení určitého řádu ve společnosti a v rámci této funkce i k zabezpečení určitého sociálního systému. V naší moderní době je stát nejen institucí politickou, ale zejména právní a sociální, což plyne zejména ze skutečnosti, že jeho sociálněpolitická opatření jsou formulována ve formě zákonodárných aktů, což zajišťuje jejich všeobecný dosah. Jsou aplikovány prakticky na všechny příslušníky specificky vymezených sociálních skupin. Obyvatelstvo má v opatření státu v sociální oblasti velkou důvěru, což je dáno poměrně rozsáhlými zdroji, které má k dispozici ve srovnání s ostatními subjekty. Stát je také tím, kdo určuje „pravidla hry“ v této oblasti a od státu vychází impuls k naplňování a respektování základních principů sociální politiky.

2.1. Důvody a příčiny vzniku sociálního státu

Sociální stát (Welfare state)⁷ se jakožto určitý typ sociálního státu není jednoznačně definičně vymezen. Často bývá chápán jako stát se silným veřejným sektorem s výrazným zasahováním vlády do sociální oblasti, nebo jako určitý druh vlády, který je výsledkem mocenského zápasu a ideologicky motivovaných rozhodnutí, tzn. jako stát, který odmítá jak „laissez faire“,⁸ tak i revoluci a hledá třetí cestu mezi ekonomikou volného trhu a ekonomikou centrálně řízenou. Bývá také vymezován jako stát, v němž za základní životní podmínky jedinců a jejich rodin nenesou odpovědnost jen oni sami, ale tato se stává záležitostí veřejnou.

Za zakladatele konceptu welfare state je často označován anglický lord sir W. H. Beveridge, který v roce 1942 navázal na pojetí Keynes⁹ a vytváří systém národního sociálního pojištění, jehož fungování je založené na třech základních principech:

⁷ V češtině je možno se setkat ještě s jinými ekvivalenty anglického welfare state, např. stát veřejných sociálních služeb, stát všeobecného blahobytu, sociální kapitalismus, stát sociálního zabezpečení, asistenční stát, stát sociálních práv, stát všeobecné prosperity.

⁸ Heslo klasického liberalismu, vyjadřující požadavek, aby stát nezasahoval do hospodářského dění, tzn., aby byla trhu ponechána volnost.

⁹ John Maynard Keynes (1883-1946), britský národohospodář, který z analýzy příčin, které vedly ke světové hospodářské krizi vyvodil „Obecnou teorii zaměstnanosti, úroku a peněz.“

1. „respektovat dosavadní tradice a zkušenosti, avšak požadovat opravdu „revoluční“ řešení, které by se neomezovalo jen na vylepšování existujících systémů,
2. sladit systém národní pojištění s ostatními reformami,
3. vytvořit moderní sociální zabezpečení, které bude založené na spolupráci a přičinění jak státu, tak jednotlivce.“¹⁰

Sám se však za autora tohoto konceptu nepovažoval. Tento koncept nesporně ovlivnila řada významných myslitelů a politiků z přelomu 19. a 20. století.¹¹

Vznik konceptu welfare state nebyl jen reakcí na tíživé dopady velké hospodářské krize z přelomu 20 a 30 let, je však pravdou, že tato krize měla negativní dopady na životní úroveň miliónů lidí. Krize potvrdila nepřijatelnost liberálního konceptu státu a umožnila rozvoj myšlenek welfare state. Potvrdila, že tržní mechanismus sám o sobě nemůže zajistit vhodné rozvojové podmínky ani pro společnost jako celek, ani pro většinu občanů. Prokázala, že trh již ze své podstaty vytváří velké příjmové nerovnosti a je indiferentní k sociální spravedlnosti a sociálním problémům.

Koncem 30. let došlo ke zlepšení hospodářské situace zemí postižených krizí. Hospodářská krize však vyústila ve druhou světovou válku, která ve svém důsledku urychlila po svém ukončení vznik a nebývalý rozvoj sociálních států. „Nelze podat jednoznačnou odpověď, ptáme-li se po příčinách vzniku „welfare state“, neboť je v každé zemi jedinečným jevem reagujícím na zcela konkrétní a specifické podmínky té které země“.¹² Lze však zdůraznit alespoň nejobecnější příčiny jeho vzniku:

1. Zásadní vliv na vznik sociálního státu měl vznik nových technologií a obrovský rozmach vědeckého poznání, v jejichž důsledku se zvýšila produktivita a ekonomická expanze a to i v zemích, které byly dříve relativně chudé (např. vývoj Španělska a Itálie po druhé světové válce). Je velice zajímavé, že tak strašné období lidských dějin, jako byla druhá světová válka, urychlilo technologický pokrok tak obrovským tempem, což bylo po jejím skončení ve většině případů použito k nebývalému rozvoji lidstva. Ve svém důsledku znamenala i obrovský rozmach myšlenek welfare state.

¹⁰ Smutek, Martin. Sociální stát-úvod do studia. 1. vyd. Hradec Králové: Gaudeamus, 2005, 58 s. ISBN 80-7041-691-2

¹¹ Např. Gladstone, v Německu Otto von Bismarck a později i F. Roosevelt v USA, tito všichni přišli s novým pojetím odpovědnosti vlády za životní podmínky občanů.

¹² Krebs, V. a kol. Sociální politika, 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2007, 76 s. ISBN 978-80-7357-276-1

2. V souvislosti s pokrokem v technologiích se sociální stát začíná nutně orientovat na lidského jedince a jeho kultivaci. Zvyšují se nároky na vzdělání, pracovní odbornost a na lidské a morální kvality jednotlivců. Nutností se stává zesílení aktivit státu v sektoru vzdělávání.
3. Politický vývoj ovlivňuje vztahy mezi jedincem a státem. Občan se postupně stává prioritou v tomto vztahu a stát by mu měl sloužit a usnadňovat mu život. Občan má nejen práva politická a občanská, ale i sociální. Jde zejména o zabezpečení v rizikových situacích (nemoc, úraz, nezaměstnanost, stáří) a také rovných šancí např. přístup ke zdravotní péči, vzdělání.
4. Demograficko-sociální příčiny, které ovlivnila industrializace, znamenaly (např. urbanizaci, zvýšení zaměstnanosti žen, rozdělení vícegeneračních rodin a jejich zmenšování, vzdálení místa pracoviště od bydliště atd.) Tyto faktory značně omezily nebo zcela vyloučily možnosti a způsoby řešení krizových situací a pomoci v nich nejprve vlastními silami, hledání pomoci v rodině, u přátel apod. a teprve potom hledat pomoc u státních orgánů.¹³

„Nosnou myšlenkou konceptu welfare state je přerozdělování, tj. cestou veřejné politiky znovu přerozdělit to, co již bylo prvotně rozděleno trhem, a to s cílem:

- *vyrovnávat šance při vstupu do života a vytvářet pomocí sociální politiky podmínky a předpoklady pro to, aby všem občanům byl zajištěn určitý standart (blahobyt), a to nikoli jako dobročinná dávka, ale jako sociální právo;*
- *zabezpečovat podmínky a předpoklady pro dlouhodobou stabilitu a prosperitu společnosti jako celku.*

Jde o koncept sociální politiky typický pro demokratické země s relativně vyspělou tržní ekonomikou, který do sociálního jištění a poskytování sociálních služeb včleňuje i stát. V podstatě předpokládá:

- *komplexní sociální program, kterým by bylo řešeno materiální zajištění všech skupin obyvatelstva, včetně řešení nemocnosti, nevzdělanosti a dalších problémů spojených s existencí chudoby;*
- *přebudování a sjednocení systému sociálního pojištění, které by bylo vedle účasti jedinců založeno na spolupráci jedince a státu.*

¹³ Krebs, V. a kol. Sociální politika, Praha: ASPI, a. s., 2007, s. 76-77

Welfare state (sociální stát) bývá nejčastěji charakterizován jako stát, který:

- *se výrazně angažuje v řešení sociálních problémů svých občanů a má v sociální oblasti významné monopolní postavení,*
- *přebírá na sebe ve značné míře sociální jištění obyvatel a kontroluje tak značnou část prostoru pro sociální jednání lidí,*
- *lze charakterizovat rozsáhlým a jednotným systémem sociálního zabezpečení a značným rozsahem služeb poskytovaných zdarma nebo za ceny neodpovídající hodnotě,*
- *se vyznačuje vysokou mírou redistribuce,*
- *je neobyčejně náročný na ekonomické zdroje,*
- *vede k centralizaci, byrokratizaci a anonymitě.“¹⁴*

Je důležité si uvědomit, že „welfare state“ není jen čistě teoretickým konceptem či módním myšlenkovým proudem, ale že jde o rozsáhlý experiment, který se realizoval v praxi. Jeho více či méně úspěšná realizace podstatným způsobem ovlivnila nejen ekonomický, ale i sociální, kulturní a politický vývoj v celém období po skončení druhé světové války (a ovlivňuje ho dosud) a obyvatelstvo celé řady zemí přivedla do té doby k nebývalému vysokému životnímu standardu.

Vzhledem k těmto skutečnostem lze pochopit, že myšlenka sociálního státu je pro většinu obyvatel velice zajímavá a přitažlivá zejména tím, že stát ve velkém rozsahu bere na sebe sociální jištění obyvatel, že zabezpečuje velký okruh a rozsah jejich sociálních potřeb a také si klade za cíl svých aktivit omezení výrazných sociálních rozdílů a nerovností, snížení chudoby, nezaměstnanosti. Realizace a naplnění těchto cílů a záměrů má samozřejmě i svoji stinnou stránku a to, že je velice náročná na ekonomické zdroje státu, které jsou získávány především přerozdělováním. Pozitivní vliv sociální politiky realizované státem na životní podmínky širokých vrstev obyvatel může mít a často má nutně i vedlejší negativní dopady, které se projevují především vysokým daňovým zatížením, které musí daňoví poplatníci platit.

Poptávka občanů po sociálních dávkách a výhodách stále roste, ale oni často nejsou ochotni podporovat stát svými daněmi. Ze strany podnikatelů je také snaha se bránit proti zvyšování daňové zátěže a zvyšování výdajů na sociální účely. Tyto faktory

¹⁴ Krebs, V. a kol. Sociální politika, 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2007, 75 s. ISBN 978-80-7357-276-1

přispívají k oslabení jejich konkurenceschopnosti, tím že zvyšují cenu pracovní síly a snižují jejich investiční a rozvojové možnosti. Závažným problémem je fakt, že vysoká míra zdanění neovlivňuje jenom samotnou výši příjmů a míru nerovností ve společnosti, ale i ekonomickou motivaci a iniciativu lidí, která je právě vysokým zdaněním spíše destimulována. Z těchto skutečností plyne, že kardinální otázkou úspěšného fungování státu v sociální politice je míra přerozdělování, neboť fungování státu v sociální politice není spojováno jen s nepříznivým vlivem vysokého zdanění na ekonomický růst, ale souvisí také i s jeho vlivem na postoje a chování lidí.

V současné době je velkým problémem závislost mnoha obyvatel na sociálním jištění ze strany státu a oslabování jejich závislosti na sobě samých, na svém úsilí a na přirozených vazbách v rámci rodiny, obce apod. Růst závislosti občanů na činnosti státu v sociální oblasti, může omezit občanskou odvahu a opozici. Nese v sobě riziko útlumu občanské kritiky a aktivity, vede občany spíše k pasivitě než k samostatnému sociálnímu chování a k participaci na řešení vlastních sociálních situací. Další problémy fungování státu v sociální politice jsou spojovány s rostoucím rozsahem veřejného sektoru a především s jeho sklonem k neefektivnímu chování a k nedostatečně účinnému vynakládání sociálních výdajů.¹⁵

2.2. Typy a modely sociálních států v historii

Pojem „sociální stát“ je velice široký a neohraničený, což způsobuje, že jej nelze přesně a jasně vymezit. K jasnějšímu a konkrétnějšímu vymezení sociálního státu nám mohou vhodně posloužit typologie. V současné době lze říci, že existuje několik typů sociálního státu, přičemž každý z nich zajišťuje své občany proti stejným rizikům (stáří, nemoc, úraz, nezaměstnanost, mateřství aj.), ale každý typ tuto funkci naplňuje pomocí různě stanovených struktur, v různě stanoveném rozsahu a s využitím odlišných způsobů financování. Typologie nám rovněž umožňují jemněji přistupovat k rozboru řady problémů v sociální oblasti, protože ty se projevují v různých typech sociálního státu s odlišnou intenzitou a v různých podobách. Stanovení typologií nám také umožňuje hlouběji se zamyslet nad základními otázkami smyslu a poslání sociálního státu, protože právě různé modely sociálního státu vycházejí z různých sociálních filozofií.

¹⁵ Krebs, V. a kol. Sociální politika, Praha: ASPI, a. s., 2007, s. 77-79

Jedna z hlavních otázek přítomnosti, která nemůže být bez důkladné typologie sociálních států zodpovězena, se týká toho, nakolik jsou různé modely sociálního státu setrvačné ve svém vývoji a v jaké míře mohou naopak konvergovat. Pokud by totiž jejich sblížení nebylo reálně uskutečnitelné, výrazně by to komplikovalo například představu Evropy sjednocené na sociálním základě. Pokud by naopak byla prokázána možnost většího sblížení jednotlivých modelů sociálního státu, vyplývá z toho okamžitě další otázka: V jaké rovině sociálních práv by se jednotlivé sociální státy sešly? Skutečně by to nebylo v rovině nejnižšího společného jmenovatele, kterou by byli všichni účastníci ještě schopni financovat? V současné době právě tlaky globalizace doprovázené úspornými opatřeními v sociální oblasti propůjčují této otázce zvláštní aktuálnost a do budoucna zvyšují její naléhavost.¹⁶

Snaha o vytvoření určité typologie sociálních států se musí stále vyrovnávat s následující alternativou. *„Jestliže typologie přihlíží k velkému množství faktorů, které modelují vývoj a podobu sociálních států, pak se stávají příliš rozvětvenými a specifická jednotlivých typů se v nich rozplývá. Naprosto „dokonalá“ typologie v tomto směru by musela nakonec obsahovat tolik typů, kolik je zemí, jež v tom či onom rozsahu provozují sociální stát. Jestliže se naopak určitá myšlenková konstrukce snaží vypreparovat co nejčistší typy, může tak učinit jen za cenu velkých zjednodušení a značné schematičnosti. Tento druhý typ má opodstatnění jen tehdy, umožňuje-li daná typologie skutečně vystihnout některý z trendů, který je pro zkoumaný jev a jeho budoucí vývoj podstatný.“*¹⁷

Dle jednoho z autorů se relativně nejlépe podařilo vypořádat se všemi těmito úskalími dánskému badateli Gostovi Esping-Andersenovi, který rozlišil sociální stát na tři základní typy (konzervativní, liberální a sociálně-demokratický), přičemž je později doplnil o čtvrtý typ – jihoevropský.¹⁸ Podobné je rozlišení sociálních států na reziduální typ, výkonový (korporativní) a redistributivní typ.¹⁹ Aktuální problémy sociálního státu, ale také jeho perspektivy jsou výrazně ovlivněny ekonomickou globalizací a v jejím kontextu jsou důležité právě typologie sociálního státu. Otázka přitom zní zcela jasně. *„Vynutí si tlaky globalizace sblížení různých modelů sociálního státu anebo naopak bude proti těmto tlakům působit jejich existující uspořádání a celá logika jejich reprodukce? A budou tyto protisíly schopny tlak globalizace zmírnit či výrazněji*

¹⁶ Keller, J. Soumrak sociálního státu, Praha: Sociologické nakladatelství, 2005, s. 49-51

¹⁷ Keller, J. Soumrak sociálního státu, 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005, 51 s. ISBN 80-86429-41-5

¹⁸ Keller, J. Soumrak sociálního státu, Praha: Sociologické nakladatelství, 2005, s. 51

¹⁹ Krebs, V. a kol. Sociální politika, Praha: ASPI, a. s., 2007, s. 51-52

modifikovat? Anebo se tlak ekonomických faktorů ukáže být příliš silným a prostor států k manévrování bude natolik snížen, že v něm bude zbývat stále méně místa na ohledy vůči vlastní tradici?“²⁰

Kellerovo základní dělení sociálních států na „rigidní“ a „flexibilní“ má podle něj v sobě nádech určité ironie. „Rigidita či naopak flexibilita se týká ochoty a rychlosti, s níž je daný sociální systém připraven rezignovat na zajištění dosaženého statusu zaměstnanců a klientů sociálního státu obecně a spokojit se s tím, že bude čelit jen největším projevům bídy. Zatímco garance dosaženého statusu se stává v podmínkách globalizace přílišným luxusem, defenzivní zmírňování rozmáhající se bídy se stává vlastním obsahem hesel o „modernizaci“ sociálního státu.“²¹ Výše uvedené je možné komparovat s následující tabulkou. Autor práce se domnívá, že oba přístupy mají svoji vnitřní logiku a lze je vzájemně doplňovat.

Tabulka 1 Hlavní znaky sociálních států

Typ sociálního státu Charakteristika	Reziduální liberální	Výkonový konzervativní	Institucionální sociálnědemokratický
<i>odpovědnost státu za uspokojování potřeb</i>	minimální	optimální	úplná
<i>rozdělení podle potřeb</i>	marginální	sekundární	primární
<i>rozsah povinně poskytovaných služeb</i>	omezený	extenzivní	úplný
<i>Populace pokrytá povinně poskytovanými službami</i>	menšina	většina	všichni
<i>výše příspěvků</i>	nízká	střední	vysoká
<i>část národního důchodu určená pro služby státu</i>	nízká	střední	vysoká
<i>zkoumání potřebnosti</i>	primární	sekundární	marginální
<i>charakter klientů</i>	chudáci	občané	členové společnosti
<i>status klientů</i>	nízký	střední	vysoký

Zdroj: Krebs (2007:80)

²⁰ Keller, J. Soumrak sociálního státu, 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005, 51 s. ISBN 80-86429-41-5

²¹ Keller, J. Soumrak sociálního státu, 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005, 52 s. ISBN 80-86429-41-5

Kontinentální model- Německo

Kontinentální (konzervativní) model sociálního státu je z historického hlediska nejstarší a jeho typickým představitelem je Německo, kde se sociální doktrína začala utvářet od osmdesátých let 19. století. Tento model využívá jako hlavní nástroj povinné členství těch pracujících v systému sociálního pojištění, který je organizován na profesním základu. Stát stojí stranou tohoto pojistného systému a jeho přímé zásahy jsou až na posledním místě a to v případech kdy systém pojištění selže. Konzervativním se tento typ nazývá proto, že konzervuje statusové rozdíly mezi jednotlivými profesemi a obory činnosti a je zde výrazná privilegizace státních úředníků v systému sociálního zabezpečení. V tomto modelu se výše sociálního jistění a dávek odvíjí od výše placeného pojistného. Zabezpečení atypických domácností (např. osamělé matky) jsou nižší a je zajišťováno dávkami sociální pomoci financovanými z daní.

Do sedmdesátých let 20. století byl kontinentální model v Německu považován za vzorový příklad sociálního zabezpečení. V posledních dvaceti letech se však velice často stává terčem ostré kritiky. Za největší slabinu německého modelu s nástupem globalizace považovány právě rysy, které působily v minulosti jako jeho přednost a o něž se opíral. Z velké části se jedná o zcela ústřední roli plnohodnotných forem placené práce při sociálním zajištění. Největší část prostředků, jež se získávají na sociální výdaje je v tomto systému závislá na platech zaměstnanců a to jak ve formě příspěvků na sociální pojištění, tak formou přímých daní.

Německý sociální stát je více než ze dvou třetin financován příspěvky zaměstnanců a jejich zaměstnavatelů. Z tohoto důvodu vychází z předpokladu plné zaměstnanosti. Pokud dojde k situaci, že lidé stále více vyrábějí a nemají zajištěna plnohodnotná pracovní místa, potom ztrácí sociální stát svůj ekonomický základ. Rigidnost systému sociálního zabezpečení v Německu v nových podmínkách globalizace se projevuje jednak v neochotě ustoupit od modelu založeného na plnohodnotném zaměstnání, ohrožením sociálního pojištění flexibilizací práce a také tím, že sociální nároky jsou obyvatelstvem přijímány, jako právo o které je nikdo nemůže připravit.²²

²² Keller, J. Soumrak sociálního státu, Praha: Sociologické nakladatelství, 2005, s. 54

Skandinávský model – Švédsko

Skandinávský (sociálně demokratický) typ sociálního státu je založen na principu univerzalizmu, což zaručuje v podstatě všem občanům zajištění proti sociálním rizikům nezávisle na jejich výdělcích. Tento typ sociálního státu vykazuje nejvyšší míru zaopatření ze všech typů. Tento stav v severských zemích byl umožněn řadou specifických okolností, zejména ve Švédsku (politická stabilita, vyvinutý cit pro sociální spravedlnost, absence ve válečných konfliktech). Všechny severské země mají malé a otevřené ekonomiky, které jsou výrazně zaměřené na export a využívající nadprůměrné úrovně vzdělanosti svých obyvatel.

Prakticky až do konce osmdesátých let zde existovala plná zaměstnanost při vysoké úrovni zaměstnanosti žen. Tato skutečnost snižovala náklady na sociální výdaje. Velký vliv v ekonomice měly odbory a profesní korporace, přičemž pracovní trh byl ze strany státu silně regulován. Odbory zde kontrolují pokladny sociálního pojištění. Financování a poskytování sociální péče z největší části zabezpečuje stát stejně tak jako v penzijním systému, kde soukromé a i kolektivní fondy měly donedávna jen nepatrný význam. O to silnější je sektor veřejných služeb, v němž je ve Švédsku zaměstnána téměř třetina všech zaměstnanců (oproti necelým 15% v Německu). Je zde rozvinuta hustá síť sociálních služeb, zejména péče o děti a staré lidi, v níž nalézají práci především ženy, jejichž míra zaměstnanosti je téměř tak vysoká jako u mužů. Švédský model byl ještě na konci osmdesátých let považován za vůbec nejvyspělejší typ sociálního státu.

Na přelomu sedmdesátých a devadesátých let dochází v severských státech k výraznému ekonomickému zpomalení, k prudkému růstu nezaměstnanosti a veřejného zadlužení. Financování sociálních opatření ve Švédsku spočívalo na rozdíl od modelu kontinentálního, ale i liberálního hlavně na daních. Postupně zde byl vybudován rozsáhlý a složitý systém daní s relativně vysokými sazbami (dodnes patří k nejvyšším). V devadesátých letech zde byla přehodnocena dosavadní koncepce role státu v sociální politice a zejména rozsah přerozdělování. Ve Švédsku stejně tak jako v Dánsku a Finsku roste tlak na financování sociální politiky z pojištění. Skandinávský model je stále více tlačěn ke snižování daňové zátěže a tím k nárůstu příspěvků, zatímco konzervativní model preferuje zvýšení významu daní a snižuje míru příspěvků. Souběžně s těmito tendencemi roste i tlak na flexibilizaci práce a sílí obavy, aby globalizace neohrozila dosavadní politický konsenzus, který byl založen právě na plnohodnotných formách pracovních poměrů a od nich odvozené schopnosti platit

vysoké daně, ze kterých zde mohla být financována štedrá a velkorysá sociální politika a rozsáhlý systém sociálních služeb.²³

Liberální model – Velká Británie

Velkou Británií lze považovat za evropský případ modelu sociálního státu teprve od reformy, které koncem sedmdesátých let 20. století zahájila vláda vedená Margaret Thatcherové. Do té doby zde fungoval od čtyřicátých let systém iniciovaný Williamem Beveridgem, který v sobě obsahoval kromě liberálních prvků i silné sociálně demokratické rysy. Ty spočívaly především v univerzalismu tohoto systému to znamená, že byly kryty rizika veškeré populace jednotnými dávkami a službami v oblasti školství, zdravotnictví, bydlení, ale také v podpoře plné zaměstnanosti ze strany vlády.

Na rozdíl od sociálně demokratického (skandinávského) modelu, který zajišťoval vysoký životní standart svým příjemcům, byly tyto dávky a služby chápány jako minimální. Nestaly se garancí životní úrovně, ale své příjemce pouze chránily před nejhorší bídou. Liberální politika nutí své aktéry, aby přijímali svoji vlastní zodpovědnost a ti, kteří v této činnosti selžou, mohou očekávat minimální pomoc ze strany státu, pokud doloží její potřebnost. Britský systém sociálního zabezpečení se již od čtyřicátých let vyznačoval nízkou mírou pojistného a tomu odpovídající nízkou mírou vyplácených dávek a neexistencí vazby mezi dřívějšími příjmy a výší zajištění. Dávky jsou testovány vzhledem k prostředkům. A tato pomoc přichází jen v případě, kdy nelze získat z jiných zdrojů, především od vlastní rodiny.

Liberální systém se vyznačuje nízkými výdaji v sociální oblasti v poměru k hrubému domácímu produktu. Negativní stránkou úspornosti sociálního státu a jeho orientace pouze na ty nejchudší má za následek, že nejen domácnosti s průměrným, ale i ty s podprůměrným příjmem (včetně např. domácností s jedním živitelem) jsou vystaveny plným tržním cenám bydlení, zdravotní péče apod. To zvyšuje míru sociální polarizace. Důraz je naopak kladen na tržně konformní soukromé pojištění proti rizikům. Do oblasti soukromého sociálního zabezpečení je směřováno jen minimum dotací a z pravidla podfinancovány jsou také sociální služby.²⁴

²³ Keller, J. Soumrak sociálního státu, Praha: Sociologické nakladatelství, 2005, s. 55-56

²⁴ Keller, J. Soumrak sociálního státu, Praha: Sociologické nakladatelství, 2005, s. 57-59

Rudimentární model – Španělsko

Rudimentární (jižní, latinský) model sociálního státu je spatřován nejen v Itálii a Španělsku, ale také ve všech evropských středozemních státech od Portugalska po Řecko. Tyto země vykazují celou řadu odlišností od zbytku Evropy a sociální stát se v nich rozvíjí s určitým opožděním.

Vzhledem k ostatním typům bývá rudimentární model označován jako „duální stát“, neboť na jedné straně obsahuje jak prvky konzervativního Bismarckova modelu (důchodového zajištění a zajištění v nezaměstnanosti spočívá na pojištění hrazeném z příjmů ze zaměstnání), tak na druhé straně také prvky severského modelu sociálně demokratického (zdravotní péče a vzdělání jsou financovány z daní). Zcela nepochybně bychom v něm našli také prvky modelu liberálního, například nízkou míru sociálního zajištění příjmově podprůměrných skupin.

Patrně nejvýraznější zvláštností jihoevropských zemí je dosud silná úloha rozvětvené rodiny, která vykonává celou řadu sociálně významných funkcí a ulehčuje tak sociálnímu státu. Mladí lidé zde mnohem později než v ostatních zemích Evropy opouštějí domácnost rodičů, mnohem častěji zde žijí pohromadě dvě i tři generace, rodinné kontakty hrají velkou úlohu při zajišťování zaměstnání a rodinné sítě jsou oporou v nezaměstnanosti i ve stáří. Převládající vzorce rodinného života, kdy hlava rodiny je jediným živitelem, zatímco matka zůstává v domácnosti, přibližují jižní typ sociálního státu konzervativnímu modelu, byť na méně vyvinuté úrovni.

Ve Španělsku byl od konce sedmdesátých let 20. století budován sociální systém podle skandinávského vzoru. V průběhu osmdesátých let zde došlo k rozvoji vzdělanostní politiky a k univerzalizaci péče o zdraví, přičemž obě tyto oblasti byly financovány převážně ze státních příjmů. Na přelomu osmdesátých a devadesátých let byl ve Španělsku zaveden minimální příjem, dávky pro nepojištěné lidi staré a nemohoucí, rodinné dávky.

Souběžně s těmito opatřeními však zemi zasáhl prudký růst nezaměstnanosti, od poloviny osmdesátých let byla nastartována prudká flexibilizace trhu práce, přičemž koncem osmdesátých let tvořily časově omezené pracovní poměry více než třetinu pracovních míst. Začíná být omezována podpora v nezaměstnanosti, kterou koncem osmdesátých let dostávalo 80% nezaměstnaných Španělů, zatím co koncem devadesátých let je to už jen polovina. Tyto dávky se snižují a jsou omezovány hlavně

na dlouhodobě nezaměstnané živitele rodin. Zároveň se ve druhé polovině osmdesátých let ztížil přístup ke starobním důchodům. Je prodloužena doba, po kterou si musí zájemci o plnou penzi platit na důchod a musí mít odpracováno více let než dosud.

Na počátku devadesátých let se španělská vláda pokusila o snížení veřejných výdajů ve zdravotnictví, což ovšem narazilo na tvrdý odpor obyvatel. Tyto snahy omezovat výdaje ve školství a zdravotnictví přišli příliš brzy po jejich univerzálním rozšíření. Snaha o dohánění Evropy a tlaky na zvýšenou přizpůsobivost v procesu globalizace se tak ve Španělsku složitě vyvažují a vyrovnávají. Dočasným výsledkem nejsou přímo škrty v sociálních výdajích, ale pouze zmírnění jejich růstu.²⁵

2.3. Krize sociálního státu a její příčiny

Myšlenky a vize sociálního státu se začaly realizovat v praxi přibližně před sto lety a postupně se rozvíjely tak, aby bylo možno zajistit všem občanům zhruba takovou míru bezpečí a jistoty, kolik zaručuje bohatým lidem jejich majetek. Jeden z důvodů, proč lidé touží po majetku je ten, že je dokáže zajistit, pokud vzniknou nějaké kritické životní situace (nemoc, úraz atd.). K největšímu rozvoji instituce sociálního státu docházelo ve většinou pro lidstvo neklidných obdobích, kdy panovala obecná nejistota a hledaly se řešení jak se spolehlivě chránit před narůstajícími sociálními riziky. *„Dnešní stát blahobytu je produktem velké hospodářské krize a druhé světové války. Vznikl a rozvíjel se jako způsob, jak posílit sociální kontrakt, který byl nejprve ekonomickou a poté civilizační katastrofou v základu otřesen. V tomto smyslu je sociální stát prohloubením a extenzí klasického „ státu ochránce“, který měl od samých počátků modernity svou dvojjedinou úlohu. Měl produkovat bezpečí a redukovat nejistotu pro všechny, kdo žili v jeho hranicích.“*²⁶

O sociálním státu a o jeho krizi, se kterou se v současnosti potýká, se mluví stále více a hlasitěji nejen v naší republice, ale i po celé Evropě. Vypadá to dokonce tak, že tvrdá kritika sociálního státu ze strany jedněch a zoufalá snaha zachránit z něj, vše co se ještě zachránit dá, tvoří v současné době ústřední téma veškeré politiky. Například zavedení každé další nové sociální dávky ohrožuje rozvoj a výkonnost ekonomiky a zatěžuje veřejné rozpočty. *„Sociální stát byl zpochybňován od samých svých počátků,*

²⁵ Keller, J. Soumrak sociálního státu, Praha: Sociologické nakladatelství, 2005, s. 59-60

²⁶ Keller, J. Soumrak sociálního státu, 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005, 10 s. ISBN 80-86429-41-5

v některých zemích Evropy prakticky již od konce 19. století. Byl neméně zarytě zpochybnován dokonce i v době své zdaleka největší slávy, tedy v průběhu takzvaných „třiceti tučných let“, jež následovaly po druhé světové válce.“²⁷

V padesátých letech 20. století vytýkali kritici sociálnímu státu, že je zdrojem inflace a brzdí ekonomický růst. Těmto výtkám musel čelit dokonce, i když v té době hospodářský růst většiny evropských zemí dosahoval z dnešního pohledu přímo astronomických hodnot. *„V šedesátých letech byl zase obviňován z přílišné byrokratičnosti a strnulosti státního aparátu. Od sedmdesátých let jej pro změnu vinili z toho, že přispívá k růstu nezaměstnanosti a neúměrně přetěžuje vládu a státní rozpočet. V osmdesátých letech mohl sociální stát podle svých kritiků především za nárůst sociálního vyloučení (exkluze) a za rostoucí nestabilitu rodiny. Od devadesátých let až dodnes nese vinu za snižování konkurenceschopnosti země, kterou brzdí právě v době rychle postupující globalizace ekonomiky.“*²⁸

Krise sociálního státu se objevila v sedmdesátých letech v souvislosti s tzv. „ropnými šoky“. Od té doby se ve vyspělých státech diskutuje o úspěšnosti, potřebnosti a efektivitě sociálních opatření. Hledají se cesty a způsoby jak co nejvíce omezit výdaje státu v této oblasti a ušetřit tak veřejné rozpočty jednotlivých států. *„Posílit otřesený sociální kontrakt v podmínkách moderní společnosti znamená nalézt rovnováhu, vybalancovat zájmové rozpory mezi sektorem tržní ekonomiky na straně jedné a zásadami demokratické politiky a občanské kultury na straně druhé. Výrazem (dočasného) smíření těchto rozporů se stala moderní sociální politika a hlavním úkolem sociálního státu je smiřovat potřeby sociální politiky s imperativy politiky hospodářské. Zatímco hospodářská politika zajišťovala v tomto rovnovážném stavu ekonomický růst a plnou zaměstnanost jako základ pro financování veřejných výdajů a služeb, politika sociální se starala o to, aby tlaky tržního systému nevedly k polarizaci společnosti a k narušení sociálního smíru, což by mohlo zpětně ohrozit i fungování ekonomiky.“*²⁹

Jeden z autorů přirovnává v hezké metafoře sociální stát k tlumočnickovi. *„Hlavní význam instituce sociálního státu spočíval od samého počátku v tom, že dokázal hrát úlohu jakéhosi prostředníka či „tlumočníka“, dokázal simultánně překládat mezi jazyky ekonomiky, politiky, sociální a kultury. V této metaforické rovině lze datovat počátek konce sociálního státu od okamžiku, kdy jeden z diferencovaných sektorů moderní*

²⁷ Keller, J. Soumrak sociálního státu, 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005, 9 s. ISBN 80-86429-41-5

²⁸ Tamtéž

²⁹ Keller, J. Soumrak sociálního státu, 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005, 11 s. ISBN 80-86429-41-5

společnosti, a sice sektor ekonomiky, přestává cítit potřebu tlumočení a ultimativně požaduje, aby se všechny zbylé sektory naučily konverzovat výhradně jeho řečí. Jazyku sociální politiky a všem dalším „neekonomickým“ jazykům právě od tohoto okamžiku hrozí, že přestanou být používány a časem se stanou mrtvým jazykem.“³⁰

2.4. Problémy sociálního státu

Sociální stát, tak jak ho chápeme v dnešní moderní podobě, vznikl počátkem druhé poloviny 20. století. Bylo to období, ve kterém byla moderní industriální společnost na svém vrcholu. Počátkem sedmdesátých let se objevují úvahy o je ho krizi, tedy v době, kdy byly známy první náznaky přechodu industriální společnosti ve společnost postindustriální. *„Souběh přechodu k postindustriální společnosti a krize sociálního státu není náhodný. Hlavním podnětem k úvahám o nástupu postindustriálního řádu byl prudký nárůst procenta populace zaměstnané v sektoru služeb a neméně razantní úbytek pracujících v průmyslu. Poválečný sociální stát byl naopak budován na předpokladu, že v ekonomice bude i nadále převládat průmysl se silnou poptávkou po nepřiliš kvalifikované mužské pracovní síle schopné uživit rodinu včetně manželky, jež zůstává po sňatku a narození dítěte zpravidla již trvale v domácnosti. Přechod k postindustriální společnosti byl doprovázen podobně výraznou vlnou odchodu pracovní síly z průmyslu, jako byl vznik společnosti průmyslové doprovázen masovým odchodem ze zemědělství, jenž v řadě zemí vrcholil v období mezi dvěma světovými válkami a v padesátých letech 20. století. Povrchní analogie mezi deindustrializací a deruralizací živili iluze o tom, že ústup od industriální společnosti bude přinejmenším takovým úspěchem, jako byl svého času její nástup. Sociální stát měl, podle těchto iluzí, zůstat novou vlnou transformace ekonomiky v zásadě nedotčen. Sektor služeb měl vstřebat pracovní sílu odcházející z továren podobně bezproblémově, jako byly před tím masy rolníků, jež odcházely z venkova integrovány do moderní průmyslové ekonomiky.“³¹*

³⁰ Keller, J. Soumrak sociálního státu, 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005, 11 s. ISBN 80-86429-41-5

³¹ Keller, J. Soumrak sociálního státu, 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005, 23 s. ISBN 80-86429-41-5

2.5. Zdroje a typy krize sociálního státu

1. **Krise ekonomická** – dvě ropné krize za sebou způsobily dlouhotrvající hospodářskou recesi, kdy byly nízké roční přírůstky HDP, přitom veřejné sociální výdaje mají tendenci stálého růstu. Redukovat tyto výdaje je velice obtížné, proto se sociální stát stává neúměrně nákladným a následkem toho dochází ke zpomalení hospodářského růstu. *„Podíl hrubého národního produktu, který je věnován na nejruznější formy sociálního zabezpečení, tak stále roste, což podle kritiků sociálního státu omezuje možnosti hospodářského růstu do budoucna, čímž se bludný kruh klesající hospodářské výkonnosti a rostoucích sociálních problémů uzavírá.“*³²

2. **Krise efektivity** – ztráta efektivnosti sociálního státu, která vzniká složitostí systému redistribuce. To kritizují zejména liberálně orientovaní kritikové a na druhou stranu zdůrazňují vysokou transparentnost tržního systému. Další vadou na kráse sociálního státu je fakt, že zaměstnává velké množství pracovních sil. Problém je i v tom, že z výhod sociálních podpor čerpají hlavně lidé, kteří mají informace, a ne ti, kteří to skutečně potřebují. V této fázi dochází k tzv. *„organizační krizi, kdy byrokratizované struktury státní péče vykazují chronickou přetíženost a udržování rostoucího úřednického aparátu spotřebovává stále větší část prostředků určených původně na sociální účely. Od konce 70. let se proto používá pojmu „internalita“ pro značení příliš vysokých nákladů spojených s fungováním veřejných netržních organizací.“*³³

3. **Krise demografická** – přispívá k ní stárnutí populace a růst napětí mezi potencionálními směry meziskupinové solidarity (staří a mladí, zdraví a nemocní...) Díky tomuto stavu dochází k porušení intergeneračního kontaktu, na němž je založeno průběžné financování systému sociálního pojištění. Pokud má být tržní systém zdravý tak by potřeboval *„aby lidé umírali pokud možno v okamžiku, kdy přestanou být ekonomicky aktivní. Stárnutí populace působí v opačném směru. Zvyšuje počet let, kdy lidé ještě žijí po ukončení své ekonomické aktivity, což v době jejich produktivity zvyšuje náklady na reprodukci pracovní síly.“*³⁴

Výsledkem tohoto stavu je, že se zvyšuje počet osob v ekonomicky poproduktivním věku, což má za následek, že ekonomicky aktivní lidé ponesou stále větší zátěž ve vztahu k zabezpečení těchto skupin. Řešení *„spočívá v možnosti posunout věk odchodu*

³² Smutek, Martin. Sociální stát-úvod do studia. 1. vyd. Hradec Králové: Gaudeamus, 2005, 64 s. ISBN 80-7041-691-2

³³ Tamtéž

³⁴ Tamtéž

do důchodu, a tak zvyšovat podíl ekonomicky činných v populaci. Toto jednoduché řešení naráží ovšem na problém rostoucí nezaměstnanosti, což vyvolává na trhu práce poněkud paradoxní situaci. Starší lidé by měli pracovat déle v situaci, kdy mladší marně hledají práci. Paradoxně nerovnoměrně je rozloženo riziko stáří. Rizikem zde totiž není prostý fakt, že zestárnu, nýbrž hrozba, že zestárnu v chudobě. V řadě zemí přitom platí dnešní mladí lidé na penzijní připojištění nejvíce v celé historii. Zároveň v těchto zemích pobírají dnešní penzisté nejvyšší důchody všech dob, i když sami kdysi přispívali výrazně méně, než kolik platí dnešní mladí. Mladí plátcí jejich důchodů přitom vědí, že většina z nich bude ve stáří pobírat výrazně menší důchod, než je obvyklé dnes. To je jednou z příčin desolidarizace ze strany mladých.³⁵

4. Krize legitimacy – z důvodu zpochybnění ideálů sociální rovnosti ztrácí sociální stát část své legitimacy. Ve srovnání s demografickým a ekonomickým rozměrem krize *welfare state* bývá mnohem menší pozornost věnována krizi, která se prohlubuje právě v rovině hodnot, což je právě v oblasti kultury a ta je velice závažná. „K hodnotovým prioritám sociálního státu patřilo od počátku normativní úsilí o snižování sociální nerovnosti. V posledních dvou či třech desetiletích se množí signály toho, že rostoucí počet lidí z celé řady důvodů hodnotu větší sociální rovnosti zpochybňuje.“³⁶ Jde o tzv. „krizi důvěry“. První signál, který naznačuje neochotu části populace průmyslových zemí, podporovat sociální zabezpečení ostatních spoluobčanů byla v sedmdesátých letech tzv. „daňová revolta“. „Zpochybňování legitimacy sociálního státu není možné zkratkovitě chápat jako reakci na vysoké veřejné výdaje a vysokou úroveň zdanění, ve skutečnosti bylo reakcí na rychlost růstu veřejných výdajů. Náhlý a prudký růst v takových zemích jako jsou Spojené státy a Dánsko, vyvolal poplach, zatímco v zemích jako je Švédsko, Francie a Německo, plynulejší růst vyvolal méně nenávistnou reakci a slabší politickou opozici.“³⁷

Podle průzkumů veřejného mínění se neochota platit vztahuje pouze na sociální programy, které jsou určeny k podpoře tzv. marginálních kategorií obyvatelstva. V osmdesátých letech „velké množství průzkumů indikovalo silný entuziasmus pro klíčové instituce sociálního státu a ochotu platit větší množství peněz na jejich podporu. Existuje propast v úrovni podpory masových sociálních služeb, které uspokojují obecně sdílené potřeby většiny populace, jako je národní zdravotnictví, vzdělání a důchodové

³⁵ Smutek, Martin. Sociální stát-úvod do studia. 1. vyd. Hradec Králové: Gaudeamus, 2005, 64-65 s. ISBN 80-7041-691-2

³⁶ Smutek, Martin. Sociální stát-úvod do studia. 1. vyd. Hradec Králové: Gaudeamus, 2005, 65 s. ISBN 80-7041-691-2

³⁷ Smutek, Martin. Sociální stát-úvod do studia. 1. vyd. Hradec Králové: Gaudeamus, 2005, 66 s. ISBN 80-7041-691-2

*zabezpečení, a služeb zaměřených na menšiny, jako jsou podpory v nezaměstnanosti, sociální bydlení a výplata minimálních dávek sociálně potřebným. Masové služby, jako je národní zdravotnictví, vzdělání a důchodové zabezpečení, jsou stále výrazně nejpobulárnější. Dávky pro invalidy mají dvakrát větší podporu než dávky pro nezaměstnané.*³⁸ Z uvedeného vyplývá, že ve většině zemí mají všichni rádi důchody a na druhé straně nepodporují povaleče.

5. Krize ekologická – důsledky poškození životního prostředí se dotýkají bezprostředně středních tříd a ty jsou výrazně poškozené, jelikož se svými omezenými prostředky nemohou vykoupit ze špatného prostředí jako ti, kteří jsou skutečně bohatí. „Spolu s nižšími vrstvami jsou vystaveny všem hrozbám počínaje důsledky nadměrného automobilového provozu a problémovými složkami v potravě konče. Jejich prostředky jim zpravidla stačí pouze k tomu, aby mohli za zdravou přírodou jezdit každoročně na dvou až třítydenní plánovanou dovolenou. Na rozdíl od vrstev horních a bohatých jim však jejich obvyklý standard nestačí, aby se mohli do atraktivní přírody na delší dobu nebo dokonce natrvalo odstěhovat.“³⁹

³⁸ Smutek, Martin. Sociální stát-úvod do studia. 1. vyd. Hradec Králové: Gaudeamus, 2005, 66 s. ISBN 80-7041-691-2

³⁹ Smutek, Martin. Sociální stát-úvod do studia. 1. vyd. Hradec Králové: Gaudeamus, 2005, 67 s. ISBN 80-7041-691-2

3. Proces transformace sociální politiky v České republice

Smyslem této kapitoly je podat informace o procesu transformace sociální politiky České republiky při jejím postupném utváření a formování započatém po revoluci 17. listopadu 1989. Tento mezník naší novodobé historie znamenal zásadní změnu ve všech oblastech naší společnosti. Je samozřejmé, že k těmto změnám nemohlo docházet bez koncepčních změn v oblasti sociální politiky. Bylo nutné změnit staré sociální mechanismy a hledat nová východiska, ze kterých by vycházela nová koncepce sociální politiky.

3.1. Hlavní znaky sociální politiky v období socialismu

Model sociální politiky v každé konkrétní zemi je vždy určitým „mixem“ rysů několika různých existujících modelů sociální politiky. Totéž platí i pro typ sociální politiky České republiky, který není možné přiřadit pouze k jednomu typu.

Model sociální politiky České republiky se utváří jak v reakci na společenské změny po roce 1989 tak v reakci na naši socialistickou minulost. Etapa socialistického vývoje byla založena na naprosto odlišných předpokladech a podmínkách (politických, ekonomických, sociálních), což pro sociální politiku znamenalo velký důraz na univerzálně pojaté a relativně rozsáhlé aktivity státu a na jeho monopolní postavení právě v sociální oblasti. To mělo za následek takřka úplné vyloučení ostatních subjektů ze sociální politiky a jejím příznačným rysem byl státní paternalismus.

V socialistickém Československu neexistovala sociální politika v takové podobě, jak ji známe dnes. Termín sociální politika zmizel počátkem padesátých let ze slovníků (vrací se sem až v 70. a 80. letech). Komunistická ideologie nepřipouštěla existenci sociálních problémů, které podle ní socialismus odstraní. Je samozřejmé, že tyto problémy, které existovaly ve skryté podobě, nebyly řešeny systémy sociálními, ale prostřednictvím ekonomiky, zejména cenovými dotacemi zboží, nebo přezaměstnaností.

Jednalo se o model rovnostářský a nivelizační, velice náročný na ekonomické zdroje, který se opíral o rozsáhlou redistribuci a stimuluje spíše pasivní chování

a postoje obyvatel. Sociální politika byla deformována především v tom smyslu, že se jednalo pouze o aktivity státu, které byly monopolně uskutečňovány společně s jinými aktivitami. V tomto období byla role ostatních subjektů v sociální oblasti výrazně potlačena (občan, rodina) nebo zcela vyloučena (církve, charita). Občanům byla vnučena role pasivních příjemců dávek a služeb, aniž by měli významnější reálnou možnost spolurozhodovat o jejich kvalitě a rozsahu. Je jasné, že takové okleštění politických a sociálních práv mělo za následek prezentaci sociálních opatření jako dary velkorysého státu občanovi, který se stal pouhým objektem sociální politiky.

Stát značně omezil prostor pro samostatné sociální chování rodiny i všech ostatních nestátních subjektů, jejichž působení je příznačné pro fungování všech demokraticky fungujících systémů. Státní monopol byl v oblasti sociální politiky téměř totální, koncipoval, financoval, realizoval a také kontroloval celou sociální oblast. Za tímto účelem byly využívány výlučně státní instituce a mechanismy. „Socialistická sociální politika“ byla budována na myšlence sociální spravedlnosti spíše ve smyslu rovnostářství a byla zde prosazována zejména univerzální schémata a solidarismus celé společnosti. Toto byla oficiální filozofie vládního aparátu, která ale zároveň privilegovaně jistila určité vrstvy, o které se státní zřízení opíralo.

Socialistická sociální opatření byla výlučně financována ze státního rozpočtu a fungovala spíše jako reziduální. Prioritou komunistického režimu byla politika, armáda a ekonomika. Jelikož byla sociální opatření realizována plošně, stávalo se v průběhu let, financování takto relativně finančně rozsáhlých sociálních výdajů ze státního rozpočtu stále více problematické. Jako celek spočíval na potlačování lidských práv a na nesvobodě. Z naznačených základních charakteristických rysů je patrné, že model sociální politiky v socialistickém Československu byl do značné míry deformován. Svoji charakteristikou se nejvíce přibližoval redistributivnímu typu s negativními politickými modifikacemi a důsledky pro své občany.⁴⁰

Politická praxe, jež preferovala výrobní odvětví společně s rostoucí celkovou ekonomickou neefektivností a vyčerpáním finančních zdrojů, nutně vedly k obrovské vnitřní zadluženosti sféry služeb. Bylo to jak v oblasti základních prostředků, tak v motivaci, schopnostech a dovednostech profesionální pracovní síly. Zejména v období 70. a 80. let se rozvíjela oblast specifických služeb pro zaměstnance, zejména ve vybraných výrobních odvětvích. Došlo k tomu, že podniková sféra se svým

⁴⁰ Krebs, V. a kol. Sociální politika, Praha: ASPI, a. s., 2007, s. 90-92

zaměstnancům vlastně do jisté míry snažila kompenzovat nedostatky v činnosti státních institucí působících v oblasti sociální politiky.⁴¹

Dle jednoho z autorů je možno konstatovat, že „*jak tradice Rakouska - Uherska a předmnichovského Československa, tak i zkušenosti z života ve společnosti řízené komunisty se prosadily v chování a postojích jednotlivců i institucí. Na jedné straně vedly špatné zkušenosti s minulým režimem k přitakání liberálním a výkonovým hodnotám, na druhé straně si čeští občané na počátku společenské transformace jen málo uvědomovali, že paternalistická sociální politika ztrácí svoji tradiční ekonomickou a politickou bázi.*“⁴²

3.2. Výchozí podmínky na počátku transformace

Proces transformace sociální politiky po roce 1989 v Československu a později v samostatné České republice ovlivňovala a dodnes ovlivňuje celá řada faktorů. Jedná se především o tyto politické, ekonomické, sociální a kulturní předpoklady a podmínky:

1. **„Akumulované ekonomické zdroje země a zděděný způsob rozdělování těchto zdrojů mezi obyvatelstvo.** Zde je možno konstatovat, že Česká republika disponovala na počátku 90. let relativně slušným hrubým domácím produktem na jednoho obyvatele, nízkou mírou vnější zadluženosti a hlavně vysoce rovnostářským způsobem rozdělování ekonomických zdrojů, což vytvořilo dobrou výchozí pozici pro celkovou společenskou reformu v tom, že nebylo propastných rozdílů mezi bohatými a chudými.
2. **Ekonomická infrastruktura a postup reformy vlastnických vztahů.** Česká republika jako tradiční industrializovaná země zde opět byla v relativní výhodě, i když zastaralá struktura průmyslu a jeho orientace převážně na východní trhy znamenala velkou zátěž. Postup přeměny vlastnických vztahů (odstátnění a privatizace) byl realizován ve srovnání s většinou ostatních postkomunistických zemí velmi rychle. Podcenění významu solidního právního rámce těchto změn a kontrolních funkcí státu ve vztahu řízení celého tohoto procesu i k novým vlastníkům mělo ovšem za následek značné bilanční ztráty

⁴¹ Potůček, M. Křížovatky české sociální reformy, Praha: Sociologické nakladatelství, 1999, s. 67-68

⁴² Potůček, M. Křížovatky české sociální politiky. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 1999, 68 s. ISBN 80-85850-70-2

veřejných rozpočtů a rostoucí nespokojenost obyvatelstva s neschopností či dokonce nechutí vlády zabránit podvodům, které tyto procesy provázely.

3. **Kapacita a efektivita státního aparátu.** Přes oprávněnou kritiku mnoha negativních rysů státní byrokracie zděděné po minulém režimu se dá říci, že na některých českých ministerstvech přece jen přetrval alespoň odraz vysoké profesionální kultury bývalého rakousko-uherského úředníka. Státní aparát si navíc (na rozdíl od již dříve se liberalizujícího Maďarska a Polska) zachoval až do posledních dnů komunismu značnou míru autority a schopnosti akce. Ukázalo se, že tento aparát byl schopen připravit a realizovat zejména v prvních letech po revoluci významné reformy, spjaté ovšem zejména s proměnami ekonomiky. S postupem let se ovšem stále markantněji projevovaly i slabiny ve fungování státního aparátu, související mj. se stále odkládanou reformou veřejné správy.
4. **Rychlost a všestrannost politické demokratizace spjatá s politickou kulturou obyvatelstva, se stabilitou vlády v prvních letech po listopadu 1989 a s mírou její decentralizace.** Také zde je obraz rozporný. Lze říci, že Česká republika je dnes zemí s rozvinutými institucemi reprezentativní demokracie. Na druhé straně dosud nebyla realizována⁴³ reforma regionálního uspořádání státní správy a samosprávy, od níž je teprve možné odvinout i racionalizaci mnoha soustav veřejných sociálních služeb. Vláda vzešlá z voleb v roce 1992 také nebyla příznivcem rozvojem nezávislého občanského sektoru schopného být zprostředkovatelem mezi jedincem a centrální autoritou. Instituce občanského sektoru (neziskové organizace) sice existovaly, operovaly však dosud v poli značné legislativní neurčitosti a byly ovlivněny politickou atmosférou, která je svým způsobem inferiorizovala.
5. **Nižší politická priorita přisouzená reformě sociální politiky ve srovnání s ekonomickou reformou a reformou politického systému země.** I když by bylo možno pochopit motivy prioritizace ekonomické reformy zejména v prvních letech po politickém zvratu, vývoj v mnoha zemích na východ od hranic České republiky ukazuje, že nutnou podmínkou pro konečný úspěch politických a ekonomických reform je nalezení nové rovnováhy mezi politickou svobodou, volným trhem, občanskou odpovědností a sociální ochranou, jinými slovy mezi

⁴³ Pozn. autora práce: reforma byla započata, ale doposud nebyla dokončena

*uplatněním trhu, státu a občanského sektoru jako klíčových regulátorů aktivit jednotlivců i institucí. Této rovnováhy, kterou je tak nesnadné udržovat i ve vyspělých a bohatých západních společnostech, je ještě řádově obtížnější dosáhnout v rychle se měnících, politicky křehkých a ekonomicky nestabilních poměrech postkomunistické země.*⁴⁴

3.3. Společenské změny v České republice po roce 1989

Po změně politického režimu v roce 1989 je nastartována zásadní transformace celé společnosti. Začíná se výrazněji prohlubovat diferenciací ve společnosti, rostou příjmové a majetkové nerovnosti, vznikly nové pro naši společnost doposud neznámé problémy, jako je např. nezaměstnanost, chudoba, sociální vyloučení apod. K tomu, aby byla možná dlouhodobá prosperita společnosti v těchto změněných podmínkách je současně potřeba podporovat odpovědné sociální chování obyvatel, odstranění konfuze ekonomických i sociálních efektů, usilovat o větší efektivnost vynaložených výdajů na sociální účely a také účinně řešit nově vznikající problémy. K uspokojení těchto požadavků se stávající model trvajících 40 let ukazuje jako nevyhovující, a proto se po roce 1989 začíná utvářet odlišný model sociální politiky.⁴⁵

Nová podoba sociální politiky v naší společnosti se utváří postupně a je zcela zřejmé, že v ní jsou a budou zastoupeny prvky všech známých typů sociální politiky. Jejich zastoupení bude samozřejmě záviset na řadě okolností: „na očekávání populace, jejich aktivitách a postojích, na charakteru a moci sociálních aktérů, na střetech politických sil, ekonomických možnostech, mezinárodních úmluvách, národních zvyklostech a tradicích apod. Nicméně významnou okolností budou i jiné po komunizmu zděděné anomálie, zejména hluboce zakořeněný sklon a přetrvávající tendence spoléhat se na stát. Jisté je, že systémová změna sociální politiky je spojena se zeslabením prvků redistributivního typu, tzn. omezení sociální velkorysosti státu při současném posílení prvků výkonových a reziduálních, vedeném snahou po úsporné a zároveň účinné sociální politice. Pro tuto orientaci mluví nejen omezené ekonomické zdroje, včetně nepřívznivého stavu veřejných financí, ale i potřeba obnovit individuální odpovědnost za

⁴⁴ Potůček, M. Křižovatky české sociální politiky. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 1999, 68-69 s. ISBN 80-85850-70-2

⁴⁵ Krebs, V. a kol. Sociální politika, Praha: ASPI, a. s., 2007, s. 53-54

*vlastní osud a životní standard, podpořit tak aktivní postoje motivaci k práci a výkonnosti, a tím vytvořit podmínky pro dlouhodobou prosperitu společnosti.*⁴⁶

3.4. Transformace sociální politiky v České republice

Podstatou procesu transformace je změna dřívějšího společenského systému se všemi jeho atributy na systém nový. Ekonomická a sociální oblast v tomto procesu spolu úzce souvisí a zaujímá nesporně hlavní a prioritní úlohu. Vývoj těchto oblastí byl po dobu „socialistické éry“ do značné míry na sobě nezávislý a v podstatě probíhal nezávisle na vývoji ve vyspělých zemích světa, především Evropy. Existence komunistického režimu v Československu vedla k hospodářskému propadu a také k zaostávání v oblasti sociální.

Při objasňování podstaty a základních problémů transformace sociální politiky v České republice po roce 1989 je *„účelné upozornit na tři skutečnosti, které podstatným způsobem ovlivňují celkovou obecnou snahu naší společnosti o uplatnění novodobé sociální politiky a které se výrazným způsobem dotýkají všech subjektů a objektů sociální politiky bez ohledu na úroveň řízení a regionální aspekty.*

- 1. V první řadě jde o proces, v němž naše společnost přechází od dřívějšího systému k systému pro ni novému, ve vyspělém světě však dlouhodobě realizovanému a historií osvědčenému. Pro systém k němuž vědomě směřujeme, je charakteristické především demokratické uspořádání celé společnosti a tržní mechanismus a také určitý systém morálních hodnot. Jedná se o změnu zásadního charakteru, kterou lze též vyjádřit jako základní kvalitativní zvrat (zlom). Takovouto změnu nelze uskutečnit v krátkém časovém období. Svoji povahou jde o proces, v němž vedle sebe koexistují prvky nového a starého systému. Starý systém již ve své původní funkci neexistuje, ale zároveň ještě ve své celistvosti dostatečně nepůsobí systém nový. Toto poznání má mimořádný význam právě pro celou oblast sociální, kde se doslova každodenně potýká nové se starým. Proto lze s určitostí říci, že některé dnes konkrétně používané způsoby, formy a provádění sociální politiky nutně doznají změn. Opodstatněnost této hypotézy plyne z faktu, že sociální politika je vždy systémem*

⁴⁶ Krebs, V. a kol. Sociální politika, 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2007, 54 s. ISBN 978-80-7357-276-1

živým, který musí nutně reagovat na aktuální podmínky a úkoly společnosti a jako takovou ji nelze nikdy považovat za definitivní a jedinečnou správnou konstantu.

2. *Neméně významný je druhý proces, vnitřně úzce související s procesem prvním. V naší společnosti značná část lidí (několik generací) ve skutečnosti prakticky nepoznala žádný jiný systém sociální politiky než ten dřívější a neměla tak reálnou možnost jiný systém poznat. To zanechalo na naprosté většině z nás velmi silné negativní stopy bez ohledu na to, zda si to uvědomujeme či ne nebo zda si to vůbec chceme připustit. Dosavadních postojů a návyků se zbavujeme a ještě dosti dlouhou dobu se budeme zbavovat velmi těžce. **Transformaci je proto třeba vnímat nejen jako proces směřující k nové a jiné podobě sociální politiky, ale současně i jako proces směřující ke kultivaci jedince, ke změně jeho postojů, chování, hodnotových orientací apod.***
3. *Třetí proces lze ve stručnosti vystihnout jako problém trendů ve vývoji sociální politiky, což není samozřejmě náš specifický problém, ale problém všech vyspělých zemí. Jde v podstatě o tendenci přechodu ke společnosti informací, o nutnost věnovat maximální soustředěnou pozornost člověku, o účinnější zvládnutí velmi rychle postupujícího vědecko-technického vývoje a diverzity v životě společnosti, o přechod od národních hledisek a kritérií k aspektům mezinárodním apod.*⁴⁷

Uvedené skutečnosti samozřejmě poznamenávají proces transformace sociální politiky a do určité míry determinují jeho budoucí průběh, což se projevuje například na těchto faktorech:

„V sociální politice stále ještě v určité míře přežívá starý mechanismus tvorby zdrojů a jejich přerozdělování státem. Nový fondový způsob hospodaření se buduje pomalu a s problémy (viz např. soustavu sociálního pojištění).

- *Stále nedostatečná je míra participace nestátních subjektů na realizaci sociální politiky. Činnost hnutí, spolků, církví a jednotlivců je teprve v počátcích a státem není v potřebné míře stimulována, objevil se fenomén nezaměstnanosti a spolu*

⁴⁷ Krebs, V. a kol. Sociální politika, 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2007, 93-94 s. ISBN 978-80-7357-276-1

s ním potřeba řešit situaci lidí, kteří mnohdy a ne vlastní vinou přišli o práci. S tím souvisí vznik nových problémů i možnost chybných kroků.

- *Existuje nedořešenost legislativy v některých sociálních oblastech (např. ve sféře bydlení, vzdělávání, sociálních služeb aj.).*
- *Po celá 90. léta zůstával nedořešen přesun pravomocí na regionální orgány zejména ve smyslu decentralizace rozhodování a financování a regionální uspořádání dodnes s sebou nese řadu tíživých problémů.*
- *Nejhůře a nejpomaleji se mění vědomí občanů a jejich snaha stále se spoléhat na stát. Zodpovědnost za vlastní životní podmínky ze strany občanů se prosazuje pomalu a s obtížemi.“⁴⁸*

3.5. Etapy vývoje české sociální politiky po roce 1989

Vývoj sociální politiky v České republice po roce 1989 se dá rozčlenit do několika období, které v zásadě následují volební období jednotlivých polistopadových vlád. Zde se zároveň ukazuje, jak citlivý byl vývoj v sociálně politické oblasti na změny v celkové politické orientaci české vlády. Období transformace české sociální politiky po roce 1989 můžeme rozčlenit do několika etap.

„1. Etapa: prosinec 1989 – červen 1990

V tomto období byly jednak diskutovány a vyjasňovány koncepční základy připravovaných reforem, jednak byla zrušena některá sociální privilegia komunistického establishmentu. Kromě hromadných sdělovacích prostředků a vedle vznikajících profesionálních zájmových organizací v té době intenzivně pracovaly různé iniciativní skupiny dobrovolníků, připravující koncepty reforem různých oblastí sociální politiky. Integrojícím orgánem byla Programová komise Občanského fóra, tvořící koncepční zázemí nově ustavené federální a české vládě a ovšem i Občanskému fóru, připravujícímu se na první svobodné volby v červnu 1990.

⁴⁸ Krebs, V. a kol. Sociální politika, 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2007, 94-95 s. ISBN 978-80-7357-276-1

2. Etapa: červenec 1990 – červen 1992

Šlo o období, kdy byly po volebním vítězství Občanského fóra v České republice a Verejnosti proti násiliu na Slovensku ustaveny nové republikové vlády i federální vláda s výrazným proreformním programem. Sociální politika byla rozvíjena a vtělována do legislativních aktů, jak na federální úrovni (Federální ministerstvo práce a sociálních věcí), tak na úrovni republikové (Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky). I když spolupráce mezi oběma ministerstvy nebyla vždy ideální, z politického hlediska bylo jejich stanovisko i stanovisko příslušných vlád velmi podobné. Lze je charakterizovat jako snahu o postupné nahrazení státního paternalismu zavedením pružnějších a decentralizovanějších mechanismů, kompaktilních s nastartovanou ekonomickou reformou, ovšem s pozdržením regulativních i výkonných kompetencí státu tam, kde to bylo nezbytné. Z hlediska převládající politické filozofie vlády šlo o směs sociálněliberálního a sociálnědemokratického přístupu.

*V sociální oblasti se základním koncepčním dokumentem stal „**Scénář sociální reformy**“. Sociální strategie byla zaměřena na řešení problémů zaměstnanosti, příjmů pracujících a jejich rodin a na sociální zabezpečení. Byl schválen záměr vytvořit univerzální a jednotný systém sociálního zabezpečení, který by poskytoval:*

- *povinné zdravotní, nemocenské a důchodové pojištění, dobrovolné připojištění individuální i skupinové*
- *státní sociální pomoc podmíněnou potřebností po vyčerpání všech ostatních možností zabezpečení a pomoci při neschopnosti občana postarat se o sebe.*

Jako základní kameny sociální reformy byly definovány:

- *aktivní politika zaměstnanosti*
- *liberalizace a pluralizace systému sociálního zabezpečení*
- *založení záchranné sociální sítě*

3. Etapa: červenec 1992 – červen 1996

V České republice zvítězila ve volbách konaných v červnu 1992 koalice složená z liberálních a konzervativních stran. Na Slovensku byly úspěšnější strany nalevo od centra politického spektra a strany populistické a nacionalistické. To přispělo k rozdělení Československa na konci roku 1992 a vzniku dvou nezávislých nástupnických států – České republiky a Slovenské republiky.

V České republice se v důsledku těchto politických změn ve sledovaném období prosadila neoliberalní politika, charakteristická prosazováním ekonomické reformy jako přednostního cíle společenských přeměn, deklarovanou, částečně i realizovanou, snahou omezit roli i výdaje státu na poli sociální ochrany a nedůvěrou ke zprostředkující roli institucí občanské společnosti ve formování a realizaci sociální politiky.

Tato politická koncepce, typická zejména pro Občanskou demokratickou stranu, byla v rámci koalice poněkud korigována dalšími stranami, které dávaly v některých situacích přednost řešením otevírajícím větší prostor pro intervenci státu (Křesťanskodemokratická unie-Čs. Strana lidová) a působení dalších institucí občanské společnosti (Občanská demokratická aliance). Převládající politickou filozofií vlády byla směs neoliberalismu a konzervatismu. Vzhledem ke zpoždění způsobenému institucionální „path-dependency“⁴⁹ a délkou legislativního cyklu přípravy a schvalování zákonů, se zvláště ve druhé polovině roku 1992 i v letech následujících částečně uplatnila i řešení, která měla blíže k politické filozofii převládající v předchozím období.

4. Etapa: červenec 1996 – červen 1998

Výsledek řádných parlamentních voleb, konaných na přelomu května a června 1996, vyústil v sestavení menšinové koaliční vlády složené z Občanské demokratické strany, Občanské demokratické aliance a Křesťanskodemokratické unie-Čs. strany lidové. Tato vláda byla závislá na tiché podpoře České strany sociálnědemokratické, která vyšla z voleb výrazně posílena a stala se po Občanské demokratické straně druhou nejsilnější českou politickou stranou. I když vláda deklarovala odhodlání pokračovat v realizaci svého konceptu sociální politiky omezené na sociální ochranu „skutečně potřebných“ a orientované na minimalizaci intervencí státu, její praktická realizace narážela na odpor posílené opozice.

Velmi brzy po volbách v roce 1996 se ukázalo, na jak chatrných základech byl vystavěn koncept „radikální ekonomické reformy“. Krachy bank, tunelování veřejných i soukromých korporací, rostoucí zahraniční deficit a problémy s fungováním veřejného sektoru a s jeho financováním (školství, zdravotnictví, sociální péče) a korupční aféry vedly k výraznému poklesu občanské i politické podpory vládě reprezentované

⁴⁹ Rozuměj: závislostí současného stavu a chování dané situace na stavech minulých.

Václavem Klausem. Vláda zareagovala dvěma restriktivními ekonomickými „balíčky“, které se negativně dotkly nejen investic ve veřejném sektoru, ale i sociálního zabezpečení (zprůsnění podmínek zvyšování starobních důchodů v závislosti na inflaci, omezení nároku rodin na dětské přídatky z úrovně trojnásobku na 2,2 násobek životního minima).

Lze říci, že Klausově vládě se v tomto období podařilo prosadit některá opatření vyplývající z jejího zúženého a redistribuci nepřejícího konceptu, která se jí nepodařilo prosadit v předchozím volebním období. Oslabení vlády spolu se sponzorskými aférami vyústilo rozštěpením ODS a demisí koaliční vlády Václava Klause na sklonku roku 1997.

Nově jmenovaná vláda premiéra Tošovského v sociální politice v zásadě pokračovala ve šlépějích své předchůdkyně. Projevilo se to například v její odmítavé reakci přihlédnout ke stanovisku odborových svazů k výši deregulace cen nájemného a energií připravované vládou od 1. července 1998, prezentovaném na jednání tripartity.

*Toto období by bylo možno charakterizovat jako snahu vlády pokračovat ve **formování sociální politiky v neoliberalně-konzervativním stylu** s využitím hospodářských těžkostí, které byly do značné míry indukovány slabinami vládní politiky na poli vytváření adekvátního právního rámce společenské transformace, zvoleného postupu ekonomické reformy a privatizace.“⁵⁰*

3.6. Sociální reforma

Již na počátku transformačního procesu naší společnosti po listopadu 1989 bylo zřejmé, že transformaci ekonomiky nebude možné provést bez zásadních změn v oblasti sociální. Obě reformy se navzájem podmiňovaly a nebylo, je možné uskutečnit izolovaně. V podstatě šlo o to, aby se dařilo zabezpečit, že každý postupný krok reformy ekonomiky bude sociálně přijímán a že nebude docházet k nadměrnému napětí či snad krizi v sociální oblasti. Proto byly scénáře obou těchto reforem připraveny a vládou přijaty současně.

⁵⁰ Potůček, M. Křížovatky české sociální politiky. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 1999, 70-72 s. ISBN 80-85850-70-2

Sociální reformu je třeba chápat nikoli jako jednorázový akt, ale jako reformu kontinuální. Existují tři základní propojené procesy, které obecně charakterizují sociální reformu:

- „*odstranění státního monopolu, podporu nestátních subjektů sociální politiky, liberalizaci sociálních aktivit občanů, jejich dobrovolných sdružení a organizací*
- *opuštění státního paternalizmu a nastolení principu občanské odpovědnosti a participace (spoluúčasti)*
- *odklon od centrálního direktivizmu a vytváření decentralizované správy na demokratickém základě“*⁵¹

Za počátek sociální reformy je považováno přijetí scénáře sociální reformy vypracovaný a vyhlášený vládou ČSFR v roce 1990. Byl chápán jako první krok v rámci kontinuální reformní činnosti v oblasti sociální politiky zpracovaný na přechodné období dvou let a byl zároveň prvním koncepčněji zaměřeným programem naší sociální politiky po roce 1948. Scénář byl koncipován spíše jako program ochranný, nežli jako program orientovaný cílově, tj. ke komplexnímu zdokonalení celého sociálního systému. Z tohoto důvodu se prioritně zaměřil na vytipování aktuálních rizik dalšího možného vývoje, zejména nezaměstnanosti, inflaci a privatizaci, a na opatření zaměřená na tlumení sociálního napětí vyvolaného těmito procesy.

I přes svůj z větší části ozdravný a garanční charakter sehrál scénář velice aktivní roli, neboť sociální politika jako celek podpořila a umožnila zahájit počátek ekonomické reformy. **V určitém smyslu však scénář svůj charakter přesáhl. Položil základy k vybudování sociální politiky nového typu** zejména vytvořením chybějících sociálních institucí (úřady práce), instituty (sociální pojištění, životní minimum) a mechanismy (kolektivní vyjednávání, valorizační mechanismy).

K naplnění cílů daných scénářem sociální reformy byla počátkem 90. let přijata celá řada zákonů (např. zákon o zaměstnanosti, o pojistném na sociálním zabezpečení a příspěvků na státní politiku zaměstnanosti, o životním minimu aj.) I přes veškeré snahy se naší sociální politiky doposud nepodařilo připravit dlouhodobější koncepci celé sociální oblasti a dosáhnout tak celospolečenského konsenzu při řešení základních problematik sociální politiky, zejména reformy důchodového systému.⁵²

⁵¹ Krebs, V. a kol. Sociální politika, 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2007, 95 s. ISBN 978-80-7357-276-1

⁵² Krebs, V. a kol. Sociální politika, Praha: ASPI, a. s., 2007, s. 96

3.7. Orientace procesu transformace sociální politiky do budoucna

Orientace budoucího vývoje a směřování sociální politiky je ovlivněna skutečností, že zatím nebyl zformulován dostatečně konkrétní a dlouhodobější program sociální politiky. Příčiny spočívají zejména ve složitosti zpracování takového programu, v konfliktnosti procedury sjednocení se na konkrétních záměrech apod. Z těchto důvodů není představa o budoucí sociální politice zcela zřetelná a je více méně jen obecná. Sociální politika musí být adresná, pružná, přehledná a účinná, její opatření musí reagovat na životní podmínky obyvatel, ekonomicky únosná a současně musí být sociálně citlivá se stimulačními impulzy vůči ekonomickému a celému společenskému vývoji.

Přes všechny vykonané změny v oblasti sociální politiky po roce 1989 chybí České republice vnitřně vyvážený středně až dlouhodobý program řešení základních sociálních problémů. Není možná ani akceptace řešení stěžejních problémů v sociální oblasti pod vlivem krátkodobých politických rozhodnutí. Proces transformace české společnosti objevil celou řadu zásadních, nejen společensky, ale i z lidského hlediska bolestivých problémů, které není možno snadno, ani krátkodobě odstranit a vyřešit.

Při popisu problematiky týkající se transformace „je účelné upozornit na některé závažné skutečnosti, jejichž první symptomy se již v dosavadním průběhu transformace projeví a s jejichž vlivem lze počítat i v budoucnosti. Na jejich odpovídajícím řešení bude záviset i úspěšnost vybudování takové společnosti. Na předním místě jde o problém, který lze označit jako strach z budoucnosti, resp. jako obavu ze sociální nejistoty. Základem této obavy je vznik i perspektiva určitého dalšího růstu nezaměstnanosti, nejistota o reálné úrovni příjmů, která u mnohých občanů výrazně poklesla a nebezpečí zchudnutí určitých skupin obyvatelstva. Patří sem i nejistota plynoucí ze stále odkládané reformy důchodového systému a nejasných životních podmínek občanů ve stáří. Lze sem zahrnout i změny v životních hodnotách (axiologicky pojímaných) jak společnosti jako celku, tak i sociálních skupin občanů a jednotlivců. Adaptace na nové či změněné životní hodnoty je v řadě případů velmi komplikovaná a konfliktní a v nemálo případech jde i o ztrátu dosavadních životních hodnot.

Neméně závažným problémem je vznik nové diferenciaci v příjmech, v majetkových a sociálních poměrech lidí a v jejich statusovém zařazování. Tato diferenciaci je v současnosti na počátku svého procesního vývoje a hluboce zasahuje již dnes do

vědomí, názorů a postojů zřejmě podstatné části lidí. Mnozí z nich obesně souhlasí s celkovými společenskými změnami i cíli, ale nejsou s to se smířit s faktem, že postupně dochází i k výrazné diferenciaci nejen v postavení jednotlivců a jejich rodin, ale i v postavení jednotlivých podniků, obcí i oblastí.

*Značný vliv zde mají razantní strukturální změny české ekonomiky, které přináší dlouhou, setrvalou a zatím neklesající vlnu nezaměstnanosti, zejména dlouhodobé. Bohužel bez vlivu není ani skutečnost, že za rostoucí příjmovou a majetkovou diferenciací nestojí vždy jen schopnosti a pracovní výkon, ale i nepoctivost, krádeže, podvody, zneužívání moci atd. Obavy se vážou i k problémům soužití emigrantů a různých etnik v naší společnosti. Svou roli v těchto problémech hraje nejen generační rozvrstvení, ale i skutečnost, že obyvatelstvo ČR historicky trpí určitou dichotomií: jsou pro něj na jedné straně nepřijatelné řekněme nadměru nepříznivé sociální situace, a se svými postoji inklinuje tudíž spíše k rovnostářství, ale na druhé straně je méně ochotno na řešení takových situací více participovat.*⁵³

Současný a zejména budoucí stav transformace české sociální politiky může být charakterizován změnou jeho dosavadního průběhu. Je zde reálná hrozba vzniku sociálního napětí a neklidu místo dosavadního sociálního smíru. Jakkoli se nám to může zdát nepříjemné, dnešní stav poznamenaný vážnou ekonomickou a finanční krizí vzniklou v září 2008 je takový, že sociální napětí a neklid začínají být na vzestupu a stávají se tak reálnou a nedílnou součástí naší dnešní společnosti. Co se týká dalšího vývoje sociální politiky, nesměřují naznačené problémy k podněcování a navození atmosféry pesimismu, ale pouze prezentaci různých eventualit, se kterými je nezbytné počítat v sociálněpolitické oblasti a je nutné je co nejdříve začít řešit.

3.8. Sociální politika a její funkce

Sociální politika plní v životě jedince i celé společnosti mnoho funkcí, jejichž hlavním a vedoucím motivem by mělo být respektování a naplňování cílové funkce sociální politiky, kdy *„je třeba v reálném životě respektovat, že funkce sociální politiky spolu vzájemně souvisí, působí komplexně a vztahují se k velice rozmanitým objektům:*

⁵³ Krebs, V. a kol. Sociální politika, 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2007, 100-101 s. ISBN 978-80-7357-276-1

k člověku jako k pracovní síle, k člověku ve stavu nouze, k pracovnímu kolektivu, k rodině, k pacientovi apod.“⁵⁴

Funkce sociální politiky mohou mít a mají velice diferencovaný vliv na objekty svého působení a ve svém souhrnu se samozřejmě projevují i jistým globálním vlivem, působí na společnost jako celek. V současné době existuje mnoho různých funkcí sociální politiky. Nejčastěji jsou uváděny tyto funkce:

- ochranná
- rozdělovací a přerozdělovací
- homogenizační
- stimulační
- preventivní⁵⁵

Ochranná funkce

Tato funkce zabezpečuje řešení již vzniklých sociálních událostí, kdy jedinec či celá sociální skupina jsou znevýhodněni ve vztahu k ostatním, v sociálním či ekonomickém smyslu. Jedná se tedy o zmírnění či odstranění důsledků určitých sociálních událostí, které jsou spojeny s životními stadii a událostmi (stáří, nemoc, osiření), nebo s oblastí práce (např. škodlivé pracovní prostředí, nezaměstnanost). Jedná se o funkci historicky nejstarší, tvořící stabilní prvek sociální politiky, kterou je nutné neustále posilovat. Ochranná funkce, primárně vyplývá z humanitních snah společnosti a sekundárně z potřeby ochrany člověka jako pracovní síly.⁵⁶

Rozdělovací a přerozdělovací funkce

Tato funkce je jednou z nejvýznamnějších, ale současně nejsložitějších funkcí. V jistém smyslu je možno konstatovat, že je touto funkcí ve značné míře realizován obsah opatření sociální politiky státu. Určuje podíl jednotlivců na výsledku ekonomické činnosti a na společném bohatství. Hlavní pozornost je tradičně zaměřena k příjmům, ke mzdám, k důchodům a jejich následné redistribuci.

Jiným a velice významným aspektem této funkce je rozdělování životních příležitostí a šancí, kdy *„rozdělovací funkcí je tedy třeba rozumět více než jen*

⁵⁴ Krebs, V. a kol. Sociální politika, 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2007, 54 s. ISBN 978-80-7357-276-1

⁵⁵ Krebs, V. a kol. Sociální politika, Praha: ASPI, a. s., 2007, s. 55

⁵⁶ Tamtéž

rozdělování důchodů. Je to i účelné začleňování lidí do společnosti, je to i rozdělování prostředků, podmínek a předpokladů sloužících zdokonalování jejich života a osobnostnímu rozvoji. Těžiště přerozdělovací funkce v moderních společnostech nesporně spočívá v modifikaci prvotního rozdělování, v přerozdělení toho co již bylo jednou nedokonale či „nespravedlivě“ rozděleno trhem. Prvotní rozdělování, resp. důchody z něho jsou odměnou pouze majitelům výrobních faktorů za jejich vynaložení a musí být z mnoha důvodů /sociálních, ekonomických, politických) ve společnosti přerozděleny.“⁵⁷

Přerozdělovací funkce zmírňuje výchozí nerovné postavení občanů v takové míře, která je společností uznává za žádoucí. Zde se projevuje nejen síla určitých skupin usilujících o zachování nebo zvýšení svého podílu na celkovém důchodu, ale také sociální charakter společnosti, jak jsou naplňovány a vnímány základní principy sociální politiky, zejména sociální spravedlnost, subsidiarita, solidarismus apod. Otázka nerovnosti, resp. rovnosti je jednou ze základních politických záležitostí státu a jeho orgánů. Vláda má kromě jiného usilovat i o sociální spravedlnost a v míře, která odpovídá konkrétním podmínkám ji také podporovat a pomáhat zajišťovat.

Přerozdělovací funkce se uskutečňuje především prostřednictvím daní a transferů, jejichž efekty se promítají do životních podmínek občanů v podstatě dvojitým způsobem:

- podporou příjmů, důchodů a zvýšením jejich hotovostí
- formou užívání do různé míry dotovaných nebo bezúplatných služeb Mezi hlavní nástroje přerozdělování patří státní rozpočet a veřejné rozpočty, soustavy pojištění a dále pak celá řada institucí jako jsou např. nadace, neziskové organizace, církve aj. Konečným výsledkem procesu přerozdělování je rozdělení důchodů, pro něž je typická menší nerovnost než při prvotním rozdělení.⁵⁸

Homogenizační funkce

Jedná se o relativně novou funkci sociální politiky, která je velmi těsně spojena s funkcí rozdělovací a přerozdělovací. *„Homogenizace v žádném případě neznamená nivelizaci podmínek života, ale proces, v němž společnost dospívá k poskytování stejných šancí vzdělávat se, pracovat, pečovat o své zdraví atd., a to podle individuálních schopností a předpokladů, které jsou základem odůvodněných*

⁵⁷ Krebs, V. a kol. Sociální politika, 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2007, 56 s. ISBN 978-80-7357-276-1

⁵⁸ Krebs, V. a kol. Sociální politika, Praha: ASPI, a. s., 2007, s. 56-58

a přirozených rozdílů mezi lidmi. Nejzřetelněji se homogenizační funkce projevuje např. v sociální pomoci nízkopříjmovým skupinám obyvatelstva, jímž je opatřeními sociální politiky dorovnáván příjem do výše společensky uznaného standardu, čímž jsou vytvářeny předpoklady pro zhruba stejnorodé uspokojování základních životních potřeb.“⁵⁹

Stimulační funkce

Hlavním úkolem a posláním stimulační funkce je podpora a podněcování žádoucího jednání jednotlivců a různých sociálních skupin a to jak v oblasti ekonomické, tak i mimo ni. O stimulační funkci se také někdy hovoří jako o funkci produktivity. Jsou jí myšleny jednak taková opatření sociální politiky, která svými efekty přímo ovlivňují výkonnost pracovního potenciálu, jeho produktivitu (jde zejména o opatření vzdělávací politiky), tak i opatření, která se nepřímo promítají v celkovém prospěchu společnosti. Jde o to, že všechny hospodářské subjekty, respektive celé národní hospodářství jsou založeny na sociální politice a že „profitují“ na sociálněpolitických opatřeních, získávají z nich impulz i předpoklady pro svoji činnost.

Sociální politika využívá nejen zmíněná opatření vzdělávací politiky, ale i opatření zdravotní politiky, zaměstnanosti, o stále rostoucí kupní sílu zprostředkovanou z nemalé části vývojem sociálních příjmů a těmito opatřeními podporuje všeobecnou hospodářskou prosperitu. Souběžně také kultivuje lidský potenciál zaměřením na zdravotní péči, vhodné pracovní podmínky, růst všeobecné vzdělanosti atd. Svým stimulačním zaměřením vytvářením záchranných sociálních sítí a garantováním základních sociálních jistot má i výrazný stabilizační efekt, neboť tlumí sociální neklid a zabraňuje sociálním erupcím, které jsou poté ve svém důsledku velkou zátěží, jak pro veškerou hospodářskou činnost, tak i pro politickou stabilitu společnosti.

Preventivní funkce

Tato funkce se vyvinula z původní omezené hygienické a bezpečnostní prevence v rozsáhlou sociální (společenskou) prevenci se snahou předcházet určitým škodám na zdraví a životě se snahou předcházet nepříznivým sociálním situacím (chudoba, nezaměstnanost atp.). Snahou je zabránit zcela nebo alespoň v co největší míře tomu, aby k nežádoucím sociálním situacím vůbec nedocházelo. K naplnění této funkce je

⁵⁹ Krebs, V. a kol. Sociální politika, 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2007, 60 s. ISBN 978-80-7357-276-1

třeba, aby sociální politika směřovala svými opatřeními k odstraňování příčin různých nepříznivých sociálních situací bránících integraci jedince do společnosti.

Preventivní funkci mohou plnit všechny obory sociální politiky, nejzřetelněji pak politika vzdělávací a zdravotní politika. Prevence je však také ve větší či menší míře obsažena i v ostatních opatřeních sociální politiky (např. význam sociálního zabezpečení při předcházení výskytu chudoby). Tato funkce v současné moderní společnosti neobyčejně sílí, neboť současná sociální politika se neomezuje pouze na pomoc a ochranu v nouzových situacích, ale znamená prakticky rozsáhlou existenční prevenci orientovanou na zvládnání životního stylu a předpokládá rozšířenou osvětovou činnost a rozvinutí poradenství všeho druhu (poradenství pro volbu povolání, pro nezaměstnané, toxikomany, psychologické, právní atd.).⁶⁰

3.9. Nástroje sociální politiky

Sociální politika se realizuje pomocí nástrojů různého řádu představující určitý systém, který se postupně mění, vyvíjí a zkvalitňuje vzhledem ke konkrétním záměrům sociální politiky. V současné době prováděná sociální politika klade důraz především na diferencované a adresné řešení zcela konkrétních sociálních situací konkrétních jedinců či sociálních skupin a na zamezení zneužívání výhod těmi jedinci, kterým nejsou určeny. To je důležité zejména z hlediska účinnosti a únosnosti, neboť finanční zdroje státu jsou omezené.

Za základní nástroj sociální politiky v každé demokratické společnosti je považován právní řád a v jeho rámci sociálně právní legislativa. Z jiného pohledu se může jednat také o systém daní a transferů či o instituce a instituty sociální politiky (sociální pojištění, sociální služby a azyly apod.) Za nástroj sociální politiky jsou považovány i sdělovací prostředky, také vzdělávací aktivity i institut poradenství.

Dělení nástrojů sociální politiky

- 1) **Nástroje právní povahy** – právní normy, zejména Ústava České republiky a Listina základních práv a svobod a další zákony (např. Zákon o důchodovém pojištění, Zákon o rodině), nařízení vlády, nařízení ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy.

⁶⁰ Krebs, V. a kol. Sociální politika, Praha: ASPI, a. s., 2007, s. 60-61

2) **Ekonomické nástroje** - opatření směřující k přerozdělování a ovlivňování disponibilních zdrojů za účelem dosažení stanovených cílů. K těmto nástrojům se řadí:

- *fiskální nástroje* – transfery na jedné straně a úlevy na straně druhé, které jsou poskytovány různým sociálním skupinám obyvatelstva (starobní důchodci, studující, mladiství, invalidé apod.),
- *úvěrové nástroje* – ve formě různých zvýhodněných půjček za účelem ovlivnění různých sociálních situací a událostí zájmových sociálních skupin obyvatelstva,
- *cenová politika* – realizovaná formou dekomodifikace, nebo cenové regulace vybraných služeb a statků pro zájmové skupiny obyvatelstva.

Sociální dokumenty – programy, plány, koncepce a projekty organizací, kterými jsou stanovovány cíle sociální politiky a způsoby jejich dosažení.

Nátlakové akce – ty jsou využívány určitými sociálními skupinami k prosazení svých zájmů.

Pro sociální politiku je velice důležité hledisko času, proto je nutné, aby současná sociální politika pracovala alespoň se dvěma základními druhy nástrojů:

Sociální doktrína

Ta je chápána jako dlouhodobá směrnice pro utváření sociálně politické činnosti a měla by vymezovat orientaci sociální politiky v horizontu 10 až 15 let. Jejím smyslem by bylo zejména bránit vzniku rizika excesů v sociální oblasti, jakých jsme byli svědky v různých předvolebních soubojích na naší politické scéně a zamezit tomu, aby sociální politika byla uchráněna přijímání takových opatření, která jsou z dlouhodobého hlediska nepřijatelná. Doktrína by tedy měla plnit roli určitého vodítka pro orientaci sociální politiky, vymezovat určité mantinely, v nichž by se měla dlouhodobě utvářet a pohybovat. Je samozřejmé, že sociální doktrína musí vycházet z teoretických poznatků, ale současně musí být konkrétní do té míry, aby odpovídala na stěžejní problémy a otázky možného budoucího vývoje v sociální politice. Musí být založena na respektování lidských a sociálních práv občanů deklarovaných v Listině základních práv a svobod a musí být postavena na principech a hodnotách moderních demokratických společností (např. solidarita, humanismus, sociální spravedlnost). Potřeba sociální doktríny při utváření koncepce sociální politiky je dána skutečností, že většina

sociálněpolitických problémů vyžaduje dlouhodobou představu cílového řešení. Jestliže taková představa při utváření sociální politiky neexistuje, postupuje se bezkonceptně a hrozí vznik trvalého rizika sociálního napětí. Česká republika takový dokument zatím postrádá, neboť v závěru 90. let byly práce na jeho vypracování započaty, ale velice záhy přerušeny.⁶¹

Program

„Představuje prostředek, způsob, techniku dosahování programových cílů, které krystalizují jako výsledek konsenzu participativního jednání různých politických, vládních i nevládních orgánů (odborových, zaměstnavatelských, regionálních apod.)“⁶²

Je tedy nutné vnímat program spíše jako nástroj sloužící k hledání možných cest, kterými bude možné dosáhnout dlouhodobých cílů, hledání prostředků a konkrétních způsobů.

Nástroje aplikačního charakteru

Jsou to nástroje sociální politiky, které mají již konkrétní aplikační charakter. Lze za ně považovat zejména:

- **Sociální příjmy** – představují velice významný nástroj sociální politiky. V České republice jsou tvořeny zejména dávkami důchodového a nemocenského pojištění, dávkami státní sociální podpory, dále pak dávkami sociální pomoci a podpory v nezaměstnanosti. Sociální příjmy jsou charakterizovány poměrně rychlým tempem růstu jejich podílu na celkových peněžitých příjmech obyvatelstva. V ČR představují cca 16% všech příjmů obyvatel.⁶³ Proces stanovení výše sociálních příjmů je v dnešní době velice složitým a rozporným procesem, který v sobě odráží základní principy sociální politiky, zvláště pak vnímání míry sociální spravedlnosti, přerozdělovací role státu, způsob řešení rozporů mezi výkonností ekonomiky a sociální rovností.
- **Sociální služby** – jejich úkolem je uspokojování specifických potřeb určitých sociálních skupin obyvatelstva a to poskytnutím služby. Jsou to nejen sociální služby, tak jak je chápeme v tradičním slova smyslu, tj. péče o staré, nemocné, neschopné či sociálně narušené občany, ale i služby v širším slova smyslu, tj. ve

⁶¹ Krebs, V. a kol. Sociální politika, Praha: ASPI, a. s., 2007, s. 62-64

⁶² Krebs, V. a kol. Sociální politika, 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2007, 64 s. ISBN 978-80-7357-276-1

⁶³ Krebs (2007:66) uvádí, že v celkové struktuře sociálních příjmů mají nejvyšší podíl dávky důchodového pojištění, tj. cca 73%, dále dávky státní sociální podpory cca 13%, nemocenského pojištění cca 8%, peněžité dávky sociální pomoci cca 4% a dávky v nezaměstnanosti cca 2%.

vzdělávání, zdravotnictví, bydlení, poskytování nejrůznějších druhů poradenských služeb spojených s fungováním na pracovním trhu, psychologické, kurativní atp.

- **Věcné dávky** – jedná se především o léky a zdravotní pomůcky nebo o ochranné pracovní pomůcky. Mohou být také poskytovány v rámci sociální pomoci (poskytnutí ošacení, potravin) v případě, že hrozí zneužití peněžité pomoci k jinému účelu, než za jakým byla poskytnuta.
- **Účelové půjčky** – jsou to různé půjčky poskytnuté za zvýhodněných podmínek za účelem ovlivnění nejrůznějších sociálních situací či událostí v životě člověka. Jejich účelem je pomoci překlenout časové období mezi okamžitou potřebou finančních prostředků a současnými možnostmi omezených finančních zdrojů, jako jsou např. novomanželské půjčky, bezúročné půjčky určené na podporu bydlení nebo půjčky na vzdělání. Na rozdíl od ostatních nástrojů jsou půjčky návratné a jejich sociální efekt je dán výhodnějšími podmínkami jejich poskytování a okamžitou dostupností.
- **Úlevy a výhody** – jsou poskytovány různým skupinám obyvatel, např. vojákům, mladistvým, studentům nebo důchodcům.
- **Státní regulace cen služeb a zboží** – tento nástroj byl využíván zejména v období sociální politiky v naší socialistické minulosti se značným plošným efektem. Po roce 1989 a s přechodem k tržnímu hospodářství se cena stává především nástrojem ekonomickým a dochází k oslabení jejího významu pro sociální oblast.⁶⁴

3.10. Sociální zabezpečení v České republice

V rámci procesu transformace sociálního zabezpečení na systém sociální ochrany obyvatelstva byly v České republice počátkem 90. let v souladu se Scénářem sociální reformy započaty přípravy směřující k vytvoření tří na sebe navazujících relativně samostatných systémů – sociálního pojištění, státní sociální podpory a sociální pomoci. Tyto systémy se od sebe liší zejména ve třech hlediscích – podle toho jakou situaci řeší, způsobem financování dávek a způsobem organizačního zabezpečení.

⁶⁴ Krebs, V. a kol. Sociální politika, Praha: ASPI, a. s., 2007, s 65-67

Sociální pojištění

Tento systém řeší vzniklé situace, na které se může každý občan předem připravit odložením části své dnešní potřeby pro potřeby krytí možné krátkodobé či dlouhodobé sociální situace. K tomuto účelu slouží tyto již dnes fungující systémy:

- **důchodové pojištění** – upravené zákonem č. 155/1995 Sb. O důchodovém pojištění, v platném znění a penzijní připojištění se státním příspěvkem – zákon č. 2/1994 Sb. v platném znění,
- nemocenské pojištění.

Tento systém je financován z pojistného placeného za předem přesně stanovených podmínek jak zaměstnancem, tak zaměstnavatelem i osobami samostatně výdělečně činnými. Forma sociálního pojištění je v nejméně preferovaná v moderních společnostech s fungující tržní ekonomikou. Systém sociálního pojištění je výrazem sociální odpovědnosti občanů k sobě a své rodině.

Státní sociální podpora

V rámci tohoto subsystému sociální politiky jsou řešeny zejména sociální situace, které jsou uznány za zřetele hodné především na základě určitého celospolečenského konsenzu, zejména v případě podpory rodin s dětmi. Jde především o narození dítěte, péči rodičů o ně v raném stádiu, atd. V této oblasti je zákonem koncipováno osm základních druhů dávek, které jsou podle konkrétních situací a v závislosti na nich dále rozčleněny. Celý systém těchto dávek je financován z daní, tedy ze státního rozpočtu na základě celospolečenské solidarity prostřednictvím úřadů práce.

Sociální pomoc

Za pomocí systému sociální pomoci (péče) jsou řešeny obtížné situace zejména stavy hmotné a sociální nouze, které občan není, resp. nebude schopen řešit sám ani za pomoci své rodiny. Sociální pomoc je poskytována v těchto základních formách:

- **sociální služby** – poskytují je především nestátní neziskové organizace, kraje a obce,
- **dávky sociální pomoci a sociálněprávní ochrana** – je poskytována prostřednictvím pověřených obecních úřadů.

Jednotlivé druhy sociální pomoci jsou financovány ze státního rozpočtu a z rozpočtů obcí, přičemž jsou zde od sebe jednoznačně odděleny kompetence státních a samosprávných orgánů. Pokud se občan dostal do takové situace, kdy není v jeho silách sám se zaopatřit, není sociálně pojištěn a nesplnil podmínky pro vznik nároku na státní zaopatření, tak je mu poskytnuta sociální pomoc. Tato pomoc se liší od pojištění a zaopatření svou individualizovanou aplikací a je podmíněna chudobou (sociální nouzí).

Uvedené základní systémy sociálního zabezpečení jsou ve svém základním pojetí v zásadě v souladu jak s teoretickými poznatky, tak i s nejnovějšími trendy v této oblasti ve vyspělých průmyslových zemích. Současné světové sociální systémy totiž obsahují jak dávky vyplývající ze systému pojištění, tak i dávky, jejichž výše a okruh příjemců jsou stanoveny v závislosti na konkrétní příjmové a sociální situaci rodiny. V řadě zemí jsou dokonce dávky, které se u nás poskytují v rámci státní sociální podpory a systému sociální pomoci sloučeny do jednotného systému. Postup zavedený v České republice není s tímto světovým trendem v žádném diametrálním rozporu, ale právě naopak je zřejmě mnohem přesnější, především z hlediska stanovení a definování podmínek nároku na jednotlivé dávky je takto pojaté členění plně odůvodnitelné.⁶⁵

⁶⁵ Krebs, V. a kol. Sociální politika, Praha: ASPI, a. s., 2007, s. 163-166, Peková, J., Veřejné finance, úvod do problematiky, Praha: ASPI, a.s., 2005, s. 240-242, s. 252-254

4. Reforma důchodového systému v České republice

Nejvýznamnějším a snad nejvíce diskutovaným problémem současné české společnosti je reforma důchodového systému. Stárnutí populace je fenomén, který nejvíce ohrožuje fungování stávajícího systému fungujícího s různými modifikacemi od roku 1948. Současný důchodový systém funguje na principu průběžného financování, kdy zaměstnané osoby odvádí ze svých příjmů pojistné sloužící k financování důchodů existujících důchodců.

Prodlužující se střední délka života, způsobující pokles úmrtnosti ve vyšších věkových skupinách povede k růstu průměrné doby pobírání důchodu a tím samozřejmě k celkovému růstu nákladů na důchody. Trvale nízká porodnost na druhé straně povede ke snížení počtu zaměstnaných osob přispívajících do systému a tím i příjmů systému. Působení těchto faktorů způsobuje v důchodovém systému stoupající nerovnováhu a tím jeho dlouhodobou finanční neudržitelnost, což vyžaduje nutné provedení reformních opatření. Reformou tohoto systému nedojde k e zvrácení demografického vývoje, ale měla by systém upravit tak, aby byl při daném vývoji dlouhodobě finančně udržitelný.

4.1. Historie systému důchodového zabezpečení před rokem 1989

Počátky našeho sociálního zabezpečení sahají do 2. poloviny 19. století. Tehdy se vycházelo z Bismarckových opatření uplatňovaných v tehdejší Prusku. Sociální pojištění vznikalo postupně pro jednotlivé skupiny obyvatel a vytvořilo se několik soustav nemocenského a důchodového zabezpečení. Po roce 1918 byl tento stav začleněn do právního řádu naší republiky. Systém sociálního zabezpečení byl značně roztržštěný a zajišťoval pouze jednu pětinu obyvatel. Nejvýhodnější zajištění bylo u státních zaměstnanců. Podpoře rodin s dětmi se věnovala jen malá pozornost, poskytovala se jen preferovaným skupinám. Péče o staré a invalidní se zakládala převážně na dobročinnosti.

V prvních letech po ukončení druhé světové války byly provedeny jen dílčí úpravy. V roce 1948 byl vydán Zákon o národním pojištění (č.99/1948 Sb.), který představoval ucelenou koncepci nahrazující dosavadní systémy. Sociální politika byla pojímána jako

nástroj zajišťující sociální jistoty zejména vytvořením podmínek pro realizaci práva na práci a na lidskou existenci jedinců, kteří se pracovní činnosti nemohli zúčastnit. Tímto zákonem byly zavedeny nové druhy dávek (rodinné přídavky, důchod manželky), organizačně byly sjednoceny všechny druhy pojištění, postupně se platnost rozšířila na všechny osoby. Pojistné na důchodovém pojištění bylo stanoveno ve výši 10% vyměřovacího základu, stejnou část odváděli jak zaměstnanci, tak zaměstnavatelé. Vzhledem ke společenskému zřízení té doby zákon nepředpokládal poskytování dávek v nezaměstnanosti. Na svou dobu byl tento zákon velice pokrokový, výrazným způsobem ovlivnil sociální zabezpečení nejen u nás, ale i ve světě. V roce 1952 bylo nemocenské pojištění odděleno od důchodového pojištění.

Od roku 1957 (zákon č. 55/1965 Sb.) byly sníženy věkové hranice pro přiznání nároku na starobní důchod. Podle tohoto zákona však bylo do sociální soustavy zavedeno několik deformací:

- pracující, byli rozděleni do tří kategorií – v některých preferovaných kategoriích byly stanoveny výhodnější podmínky pro přiznání důchodu – tímto byl porušen princip uniformity,
- dosavadní způsob financování byl nahrazen financováním přímo ze státního rozpočtu.

Nejvíce deformací do důchodového systému zavedla reforma z roku 1964 (zákon č. 101/1964 Sb.) Byla zde zavedena celá řada omezení silně omezující princip zásluhovosti. Zavedením progresivní daně z důchodu byla porušena zásada nepřípustnosti odnětí jednou nabytých práv. Tyto vážné deformace a nedostatky byly nahrazeny v roce 1975 zákonem č. 121/1975 Sb., který zrušil zdanění důchodů a zvýšil maximální hranice, čímž došlo k prohloubení zásluhovosti a bylo sjednoceno důchodové zabezpečení zaměstnanců a družstevních rolníků.

Úprava podle zákona č. 100/1988 Sb. vycházela z přesvědčení, že většina principů soustavy sociálního zabezpečení je v zásadě vyhovující. Z této stručné charakteristiky zásadních změn je zřejmé že ani jedna ze zmíněných zákonných úprav neřešila otázku sociálního zabezpečení komplexně, ale pouze dílčím způsobem upravovaly platný právní stav s ohledem na hospodářský rozvoj.⁶⁶

⁶⁶ Krebs, V. a kol. Sociální politika, Praha: ASPI, a. s., 2007, s. 170-173, Tröster, P. a kol. Právo sociálního zabezpečení, Praha: C.H. Beck, 2008, s. 28-35

Z naznačených skutečností je zřejmé, že systém sociálního zabezpečení nevyhovoval dosavadnímu vývoji, ale vůbec nebyl připraven řešit důsledky ekonomického vývoje a to zejména z těchto zásadních důvodů:

- *„Systém byl statický, obsahoval řadu omezení (zejména maximální výši důchodu) vyjádřených pevnými částkami, jejichž zvyšování v souladu s ekonomickým vývojem nebylo zákonem zaručeno. Důsledkem pak bylo kromě zaostávání vývoje průměrné výše důchodů i vytváření rozdílů mezi důchody přiznanými v různých obdobích, došlo k narušení racionálních vztahů mezi příjmy ekonomicky aktivních a neaktivních občanů,*
- *neexistence valorizačního mechanismu byla problematická zejména z hlediska předpokládaného růstu životních nákladů v následujících letech,*
- *chudoba oficiálně neexistovala, i když ji systém tvořil. Řešení nízkopříjmových skupin bývalo náhodné, ve formě sociálních dávek. Tak vznikla záplava dávek pro nepracující i pracující obyvatelstvo, které nebyly systematicky cílené a ve svém důsledku byly sociálně nespravedlivé,*
- *soustava nebyla připravena na budoucí demografický vývoj, jehož důsledkem bude zvyšující se podíl starých občanů, a tedy i zhoršování poměru počtu občanů pobírajících důchod a počtu výdělečně činných, platících příspěvky do systému. Nízký důchodový věk, dále snížený pro ženy a některé kategorie dělníků vykonávající namáhavou práci vedl k tomu, že systémy starobních důchodů poskytovaly za cenu vysokých nákladů nízké důchody velkému počtu zdatných občanů,*
- *z hlediska legislativního byl systém zavedením nových dávek a dílčími úpravami velmi nepřehledný, složitý (přes 60 typů dávek) a zastaralý. Neexistovala ochrana systému proti možnému zneužívání jeho relativně mírných podmínek,*
- *systém nedával prostor ani možnost pro zajištění se pro případ sociální události vlastním přičiněním, ani prostor pro rozhodování o odchodu do starobního důchodu podle individuálních možností a schopností,*
- *ve výši důchodu nebyla zohledňována celoživotní úroveň pracovních příjmů (zápočet prakticky pouze 5 posledních let pracovní činnosti byl pro řadu pracovníků nevýhodný),*

- *system neumožňoval přenos získaných nároků z jiných zemí a do jiných zemí, nepočítal se soukromým podnikáním, s novými druhy vlastnictví a příjmů, obvyklých v tržní ekonomice.*

Výsledkem minulého vývoje byl rozporuplný sociálně nespravedlivý systém, s velmi velkorysími podmínkami pro vznik nároku (z ideologických důvodů) a rozsáhlými zabudovanými mechanismy sociální redistribuce. Obsahoval mnohá omezení a málo podnětů k individuálnímu úsilí.

Systém tak produkoval:

- *chudobu mezi zranitelnými vrstvami obyvatelstva,*
- *nespravedlnost, kdy jedni dostávali více výstupů za stejné vstupy, podle zařazení do kategorií měli lepší zabezpečení,*
- *demotivaci, kdy nebyl důvod k výkonu nebo iniciativě, když všichni byli hodnoceni podle jiných kritérií než podle vlastní práce a úsilí.*

Ukázalo se, že se dosavadní systém přežil, nebylo možno dosáhnout jeho zlepšení pouze dílčími úpravami. Byla nutná zásadní koncepční změna soustavy sociálního zabezpečení, přičemž bylo nutno čelit nemalému politickému a sociálnímu dilematu – lidé chtěli reformovat ekonomiku, ale zároveň by si chtěli zachovat velkorysé sociální krytí, zdaleka neodpovídající výkonnosti ekonomiky.“⁶⁷

4.2. Transformace systému důchodového zabezpečení po roce 1989

Po roce 1989 prošla oblast důchodového pojištění mnoha změnami, které si kladly za cíl postupné vytvoření moderního systému penzijního pojištění, jehož financování by se oddělilo od státního rozpočtu a jehož dávkový systém by uměl pružně reagovat na demografické a hospodářské změny a který by bral v úvahu souběžně probíhající transformaci ekonomiky. Dalším důležitým cílem bylo více zohlednit při výplatě dávek výši výdělků pojištěnce dosažených za jeho života a motivovat ho tak k aktivní účasti na penzijním systému. Na podkladě legislativních změn byla zásadním způsobem změněna konstrukce výpočtu důchodu, zavedena valorizace důchodů a změněno

⁶⁷ Krebs, V. a kol. Sociální politika, 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2007, 173-174 s. ISBN 978-80-7357-276-1

posuzování pro přiznání úplné i částečné invalidity. Bylo také zavedeno postupné zvyšování věkové hranice pro odchod do penze (starobního důchodu).

Základní důchodové pojištění v České republice zabezpečuje všechny případy dlouhodobého ohrožení následkem sociální události, při níž dochází ke ztrátě zdroje příjmu a schopnosti si takový příjem opatřit. Podle konkrétní příčiny vzniku jsou rozlišovány tyto sociální situace:

- a) stáří,
- b) invalidita,
- c) ovdovění a osiření.

Systém důchodového pojištění zahrnuje jen obligatorní dávky, které se odvozují z příjmu z výdělečné činnosti konkrétní osoby a jejichž výši mohou vlastním přičiněním ovlivnit jejich příjemci, kteří na ně přispívají do fondu sociálního pojištění.

V rámci důchodového pojištění jsou v současné době poskytovány tyto dávky:

- starobní důchod (penze)
- invalidní a částečný invalidní důchod
- vdovský důchod
- vdovecký důchod
- sirotčí důchod

Základní soustava důchodů je povinná pro všechny výdělečně činné fyzické osoby v České republice. Tato povinnost je základním prvkem principu občanské solidarity a je to také jedna z možností, jak zabránit vzniku chudoby. V tomto systému tak nejsou žádné skupiny osob zvýhodňovány či diskriminovány na úkor ostatních (např. v minulosti stanovené pracovní kategorie, osobní důchody).⁶⁸

V oblasti systému důchodového zabezpečení je nutné rozlišovat pojmy důchodový a penzijní systém. *Důchodový systém* je obecnější pojem, který slouží k zabezpečení příjmů občanům v sociálních situacích, pokud ztratí zdroj obživy a schopnost si tento

⁶⁸ Peková, J., Veřejné finance, úvod do problematiky, Praha: ASPI, a.s., 2005, s. 255-262, Krebs, V. a kol. Sociální politika, Praha: ASPI, a.s., 2007, s. 205-206, Tröster, P. a kol. Právo sociálního zabezpečení, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 34-35

zdroj opatřit, tedy v situacích jako je stáří, ovdovění, invalidita a osiřené. **Penzijní systém** je součástí důchodového systému a zaměřuje se pouze na poskytování důchodů ve stáří (tzv. starobní důchody). Cílem dalšího textu této kapitoly je soustředit se převážně na penzijní systém ČR, jeho historii, současnost a nutné změny v budoucím období.

4.3. Vývoj a perspektivy důchodového pojištění po roce 1989

V roce **1990** započala reforma celého sociálního systému a tím i důchodového zabezpečení. Byla odstraněna diskriminace osob samostatně výdělečně činných a provedena valorizace důchodů. Základními cíli reformy byly: *demokratizace, pluralizace a privatizace*. Česká republika čelila a v současnosti čelí demografickým změnám, které znamenaly a znamenají vážný problém v první řadě pro důchodový systém, kdy narušením jeho fungování může dojít k ohrožení stability celého systému sociální politiky České republiky. Vznikla nová instituce: Česká správa sociálního zabezpečení (ČSSZ) a základním důchodovým systémem se stal DB PAYG.

V roce **1991** došlo k organizačnímu sjednocení nemocenského pojištění s důchodovým pojištěním v rámci České správy sociálního zabezpečení a došlo opět k valorizaci důchodů a byla uzákoněna indexace (10% inflace + vliv reálné mzdy).

V roce **1992** došlo ke zrušení preferencí v systému důchodů, což vedlo k tomu, že prakticky všichni ekonomicky aktivní občané získali nárok na svůj důchod podle jednotlivých podmínek a vytvořily se tak výhodné výchozí podmínky pro další reformní opatření.

V roce **1993** došlo k zavedení pojistného jako zvláštní platby stojící mimo daňový systém. Pojistné ale zůstalo příjmem státního rozpočtu a stalo se tak vlastně další daní. Sazba pojistného na důchodové pojištění byla stanovena ve výši 27,2%, v roce 1996 byla snížena na 26% a v roce 2003 byla zvýšena na 28%. Vláda neprojednala zákon o zaměstnavatelském penzijním připojištění.

V roce **1994** byl místo toho přijat zákon o penzijním připojištění se státním příspěvkem, který lidem umožňoval ukládat svoje finanční prostředky do komerčních penzijních fondů a vytvořit si tak další zdroj příjmu ve stáří.

V roce **1995** byl po velkých diskusích v řadách odborníků i politiků přijat nový zákon o důchodovém pojištění, který obsahuje potřebnou dynamizaci systému, byl jím zahájen proces zvyšování věkových hranic pro odchod do penze, zavedl pružnou věkovou hranici, zpřesnil definici invalidity. Princip rovného zacházení s muži a ženami byl naplněn zavedením vdoveckých důchodů, čímž došlo k souladu s pravidly Evropské unie.

V roce **1996** došlo k oddělení důchodového pojištění a vytvoření zvláštního účtu. V té době byly do systému zavedeny nesystémové změny, které ho zbytečně prodražily. K takové situaci by nemohlo dojít *„pokud by byl systém oddělen od státního rozpočtu, a to nejen finančně, ale i organizačně, neboť v takovém případě by se mohl podobným tlakům ubránit.“*⁶⁹

V roce **1997** přišly na řadu úsporná opatření a v jejich rámci byly zpřísněny podmínky valorizace a zápočet některých tzv. náhradních dob (dob, za které se neplatí pojistné, ale v podmínkách pro přiznání důchodu se zohledňují). V mezinárodním srovnání však rozsah tohoto institutu zůstává ojedinělý.

V roce **1998** byly parlamentem odmítnuty dva návrhy na zvýšení sazby pojistného na důchodové pojištění, včetně návrhu, aby byl zvýšen vyměřovací základ pro osoby samostatně výdělečně činné, který byl natolik nízký, že do dnešní doby stále významně ovlivňuje deficit celého systému a nadměrně tyto osoby v průběžném systému zvýhodňuje.

V roce **1999** došlo ke schválení novely Zákona o penzijním připojištění se státním příspěvkem, kterou byla do jisté míry zvýšena bezpečnost vkladů jeho účastníků, hlavně jí však byly rozšířeny možnosti systému (zvýšení státního příspěvku, daňové zvýhodnění pro zaměstnavatele a daňové zvýhodnění části příspěvků účastníků).

V roce **2001** byly parlamentu předloženy tři zásadní návrhy reformních zákonů. První návrh se týkal vzniku Sociální pojišťovny, která měla zvýšit úroveň provádění sociálního pojištění, měla by zavést databázi o pojištěncích a tak vytvořit předpoklady pro další kroky reformy. Druhý se týkal změn zákona o penzijním připojištění a směřoval ke zvýšení bezpečnosti systému pro jeho účastníky. Posledním návrhem mělo být řešení zaměstnaneckého penzijního připojištění, které úspěšně funguje v řadě

⁶⁹ Krebs, V. a kol. Sociální politika, 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2007, 195 s. ISBN 978-80-7357-276-1

vyspělých zemí. Žádný z navrhovaných zákonů nezískal dostatečnou politickou podporu a nebyl dodnes schválen.

V roce **2003** došlo k nejvýznamnějším parametrickým změnám od roku 1995, kdy byl schválen platný zákon o důchodovém zabezpečení. Došlo ke změnám nejen v oblasti důchodového pojištění, ale i v oblasti pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Začala být uplatňována důchodová politika v souladu s Konvergenčním programem ČR na roky 2003 – 2006, ve kterém byla předložena tato opatření:

Na straně výdajů SR: parametrické změny systému důchodového zabezpečení, zrušení předčasných důchodů, postupné zvyšování věkové hranice pro odchod do důchodu (na 63 let pro muže a 59-63 let pro ženy, podle počtu dětí), snížení zápočtu doby studia pro účely důchodového pojištění a indexace důchodů v minimální výši.

Na straně příjmů SR: zvýšení VZ OSVČ v období let 2004 – 2006 z 35% na 50% rozdílu mezi příjmy a výdaji, tento rozdíl nesmí být nižší než 50% průměrné mzdy. Tímto opatřením by mělo dojít k vyrovnání efektivní příspěvkové povinnosti zaměstnanců a OSVČ a přispět ke zvýšení příjmů systému.

V roce **2006** vstoupily v účinnost další zákony upravující systém důchodového pojištění. Jednalo se o zrušení institutu krácení částečných invalidních důchodů nebo zastavení jejich výplaty pokud osoba překročí stanovenou hranici příjmů, dále ve zvýšení procentní výměry důchodu o 2000 Kč pokud poživatel důchodu dosáhne 100 let a poslední změna se týkala vdovských důchodů.⁷⁰

V letech 2007 – 2008 nebyly provedeny žádné zásadní změny systému důchodového pojištění, ale došlo k několika valorizacím důchodů.

4.4. Reforma důchodového pojištění

Na přelomu 20. a 21. století je pro oblast sociálního zabezpečení příznačná velice aktivní legislativní činnost, v rámci které dochází k velice častým změnám v oblasti důchodového pojištění, státní sociální podpory i nemocenského pojištění. V tomto období je zdůrazňována nutnost reformy důchodového zabezpečení, zejména vzhledem

⁷⁰ Krebs, V. a kol. Sociální politika, Praha: ASPI, a. s., 2007, s. 215-219, Dvořáková, R. Problematika důchodové reformy v ČR, Brno: Masarykova Univerzita ESF, 2007, s. 25-26,

k demografickému vývoji, kdy s ohledem na zvyšující se průměrný dožívaný věk a snižující se počty nově narozených dětí se dramaticky zvyšuje počet osob v postproduktivním věku a klesá počet osob ve věku produktivním.

Stávající důchodový systém je založen na principu průběžného financování, při kterém zaměstnané osoby odvádí ze svých příjmů pojistné, které je využíváno k financování důchodů existujících důchodců. V současné době je tento systém ohrožen ze dvou stran. Prvním faktorem je prodlužující se střední délka života, která bude ovlivněna především poklesem úmrtnosti ve vyšších věkových skupinách a povede k růstu průměrné doby pobírání důchodu a tím i k růstu nákladů na jednoho důchodce a celkových nákladů na vyplácené důchody. Druhým, neméně významným faktorem je nízká porodnost, která naproti tomu povede k poklesu počtu zaměstnaných osob a tím i příjmů do systému. Důsledkem působení těchto faktorů bude rostoucí nerovnováha v systému důchodového zabezpečení a tím jeho neudržitelnost z dlouhodobého hlediska, což vyvolává nutnost provedení reformních kroků v této oblasti.

Dílejší reformní kroky, které byly uskutečněny v rozmezí let 1997 – 2002 však zásadní nedostatky systému důchodového pojištění nevyřešily. Na rozdíl od některých evropských států se v České republice nepodařilo zrealizovat systém zaměstnaneckého penzijního pojištění.

V České republice bylo v roce 1994 zavedeno jako doplňkový důchodový systém Penzijní připojištění se státním příspěvkem. Tento systém byl do dnešní doby několikrát novelizován a smí ho provozovat pouze penzijní fondy. Penzijní připojištění je založeno na občanském principu, na vztahu penzijní fond – fyzická osoba. Zaměstnanecký princip založený na vztahu penzijní fond – zaměstnavatel – zaměstnanec se v České republice neuplatňuje, neboť do dnešní doby nebyla politická shoda při jeho prosazení.

Penzijní připojištění v České republice představuje specifický systém, který není uplatňován v jiných zemích. Vzhledem ke skutečnosti, že je založeno na občanském principu, je možné ho charakterizovat jako systém spadající do třetího pilíře, ale s některými prvky druhého pilíře, neboť zde mají i zaměstnavatelé určitou možnost podílet se na penzijním připojištění, které si sjednali jejich zaměstnanci.

S ohledem na demografický vývoj v České republice je velmi pravděpodobné, že se bude neustále zvyšovat věková hranice pro odchod do starobního důchodu a realizace důchodové reformy bude nepochybně pokračovat. Po nástupu nové liberální vlády

v roce 2006 začala být zdůrazňována nutnost reformy veřejných financí. V rámci uskutečňování této reformy byl přijat zákon O stabilizaci veřejných rozpočtů č. 261/2007 Sb., který novelizuje téměř 50 různých zákonů, zejména v oblasti daňové, sociální a zdravotní. Pokud se jedná o sociální zabezpečení, přinesl tento zákon změny zejména v oblasti státní sociální podpory. Reformou důchodového systému zřejmě nedojde ke zvrácení demografických trendů, ale jejím hlavním úkolem by měla být úprava systému tak, aby se zajistila jeho dlouhodobá finanční udržitelnost a tím by také byly eliminovány možné negativní dopady na obyvatele České republiky, které by zcela jistě nastaly v případě, kdy by příjmy do systému důchodového zabezpečení byly dlouhodobě nižší než prostředky vynaložené na výplaty důchodů.⁷¹

4.5. Sociální dopady transformace systému sociálního zabezpečení po roce 1989

Úkolem sociální politiky státu je zprostředkování a garance solidarity mezi jeho občany. Je založena na odpovědnosti státu a jeho aparátu vůči svým občanům, kteří jsou zdrojem schopnosti státu zabezpečovat v nutné míře veřejné statky včetně služeb. Návrat k tržnímu hospodářství započatý po pádu socialistického zřízení v Československu v listopadu 1989, znamenal v průběhu posledních téměř dvaceti let postupný obrat v sociálně politické koncepci. Paternalistické pojetí poskytované sociální péče bylo nahrazeno liberálnější formou, která klade důraz na posílení možnosti příjemců takové péče rozhodovat o jejím využití a způsobu jejího čerpání. Současný, komplikovaný systém sociální péče v sobě zahrnuje tři podsystémy, které jsou popsány v kapitole 3.8.3., jejichž realizace je různorodě provázána a prováděna do jisté míry na sobě nezávislými aktéry.

Po roce 1989 došlo ke zrušení povinnosti pracovat a to mělo za následek spuštění procesu, během kterého se začaly vytvářet celé pospolitosti sociálně vyloučených – bezdomovců, což bylo do doby pro naši společnost neznámým jevem. Nedílnou součástí sociální politiky se stala politika zaměstnanosti a s ní spojený vznik sítě Úřadů práce v roce 1990. V počátcích transformace naší společnosti se týká všech podstatných

⁷¹ Tröster, P. a kol. Právo sociálního zabezpečení, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 35, 311-313

sfér společenského života (postavení na trhu práce, chudoby, vzdělanosti, bydlení apod.) jev zvaný „sociální exkluze“, který „*charakterizuje situaci a důsledky skutečnosti, kdy člověk (rodina, skupina) není zejména z důvodu nízkého příjmu schopen dostat běžným zvyklostem života společnosti a účastnit se na všech stránkách společenského života (ekonomika, vzdělání, politika, kultura, sport, apod.) a dochází k jeho vyloučení. Je to dáno pozicí subjektu, je to v zásadě oboustranný stav, protože vede k sociálnímu napětí a z něho plynoucím politickým rizikům, nehledě na nerovnost v možnosti uplatňování všech občanských, politických a sociálních práv.*“⁷²

Specifickou oblastí sociální politiky se stal boj se sociálním vyloučením a snaha o sociální začlenění jedinců, kteří se ocitli v soukolí sociální exkluze. Jedním z průvodních procesů sociálního vylučování, která se projevuje zejména v odlišnosti bydlení a vnímání prostoru odlišných, většinou minoritních skupin obyvatelstva je vytěšňování, prostorová a symbolická segregace a autosegregace. „*Etnická dimenze sociálního vylučování je zjevně traumatizujícím prvkem sociální politiky, v kterém se sociální hledisko proplétá s hlediskem národnostně/etnickým a sociální skupina splývá s etnickým vymezením. Etizování procesu sociálního vyloučení je jedním z osidel boje s ním, osidlem, ve kterém se lehce lapí dobroději, zaměřující národně-obrozenecké snahy se sociálním pozdvižením.*“⁷³

Dalším problémem transformující se české společnosti se stala chudoba, kterou komunistický režim oficiálně neznal, nezaměstnanost, která rostla hrozivým tempem, sociálně nepřizpůsobivý občané, závislí na alkoholu, na drogách, tuláci, osoby páchající trestnou činností, mládež s narušenou výchovou a další. Sociální dopady na obyvatele plynoucí z přechodu na tržní ekonomiku po listopadu 1989 jsou tlumeny sociální sítí, která má za úkol zachytit propad integrovaných jedinců a rodin, naopak pro dezintegrované společenské vrstvy se stávají spíše institutem, který způsobuje znehybnění zbytků jejich akceschopnosti. Těmto vrstvám jsou po celá léta vypláceny sociální dávky jako legitimní příjem, čímž dochází ke zneužívání celého systému sociální sítě. Dochází k tomu, že za pomoci sociální záchranné sítě byla zakonzervována sociálně vyloučená vrstva, jejíž příslušníci nejsou schopni hospodařit s nízkými příjmy,

⁷²Křištof, R., Sociální politika v České republice ve vztahu k sociálně vyloučeným, dostupné z www.epolis.cz/download/pdf/materials_78_1.pdf

⁷³Tamtéž

nejsou dostatečně kvalifikovaní a vzdělaní, jsou postiženi dlouhodobou nezaměstnaností a růstem sociálně patologických jevů.⁷⁴

V souvislosti s transformací ekonomiky se zvýšila nejen nezaměstnanost, zejména dlouhodobá, ale i společenská vrstva žijící z dávek sociální podpory. Základním předpokladem pro vznik závislosti na systému sociální ochrany je nezaměstnanost, zejména dlouhodobá, jelikož po vyčerpání nároku na podporu v nezaměstnanosti tito jedinci přecházejí do systému sociální péče, kde mají při nemožnosti získat jinak prostředky k obživě nárok na pomoc.

V současné době je v České republice univerzální důchodový systém, který zabezpečuje v zásadě všechny ekonomicky aktivní občany, kdy není bezprostředně ohrožena nebezpečím chudoby žádná velká skupina osob v seniorském věku. Ženy-seniorky jsou ohroženější než muži, neboť se dožívají vyššího věku a většinou mají nižší důchody. Systém sociální pomoci v sobě zahrnuje také sociální služby, které mají za cíl pomáhat sociálně vyloučeným lidem vrátit se do hlavního proudu společnosti. V souvislosti s reformou veřejné správy probíhající souběžně s sociální reformou přešla většina zařízení sociálních služeb pod kraje a obce. Je třeba zmínit, že významnou úlohu při zajišťování sociálních služeb mají také nestátní neziskové organizace, které dřívější socialistické zřízení neznalo.⁷⁵

4.6. Vztah sociální pedagogiky ke studované problematice

Oblast sociální politiky a sociálního zabezpečení je zcela nepochybně spjata se studiem sociální pedagogiky. V devadesátých letech 20. století, tedy během období transformace české společnosti dochází k prudkému rozvoji sociálních věd a tedy i sociální pedagogiky. V tomto procesu je stále více posilována tendence chápat sociálně pedagogické dění jako účelný pedagogický nástroj či prostředek sehrávající důležitou úlohu při zvládnutí mnohdy protichůdných a nepředpokládaných životních situacích. Z historického hlediska jde o lidsky trvalé a v mnoha případech stěžejí zdolatelné úsilí vynaložené na zvládnutí života a na ochranu člověka před negativními vlivy okolního světa. A co víc – jde o snahu naučit se porozumět problémům, které jsou na první pohled vzdálené a nepochopitelné a tím vytvářet podmínky a předpoklady pro

⁷⁴ Tamtéž

⁷⁵ Dostupné z <http://www.mepco.cz/data/Spolecne%20memorandum%20o%20socialnim%20zactlenovani.pdf>

zvládnutí vlastních obtíží i svého okolí. Jinými slovy jde o umění orientovat se v nejednoznačných a mnohdy velice náročných životních situacích, být schopen čelit nastalým problémům a tím vytvářet dobré předpoklady pro aktivní účast na společenském dění a dosáhnout tak co nejvyšší kvality života v závislosti na svých možnostech, schopnostech a dispozicích.

Podle širšího pojetí sociální pedagogiky se tato disciplína „*zaměřuje nejen na problémy patologického charakteru, marginálních skupin, částí populace ohrožených ve svém rozvoji a potencionálně deviantně jednajících, ale především na celou populaci ve smyslu vytváření souladu mezi potřebami jedince a společnosti, na utváření optimálního způsobu života v dané společnosti.*“⁷⁶

Sociálně pedagogické aktivity vycházejí z výsledků procesu socializace, který úzce souvisí s výchovou. V této oblasti hraje důležitou úlohu proces pozitivní hodnotové orientace a pozitivního sociálního chování, které jsou důležité při osvojování si žádoucích sociálních rolí a kompetencí, jak jednotlivců, tak i celých sociálních skupin. Tento proces v sobě zahrnuje i pěstování schopnosti vcítění se do pozic a rolí, které přináší dnešní moderní civilizace a které jsou běžně nazývány sociálními či dokonce negativními sociálními jevy.⁷⁷

V současné době (duben 2009), v období vrcholícího procesu transformace naší společnosti, kdy je nutné dokončit reformu důchodů, zdravotnictví, školství, policie, veřejné správy a celé řady dalších oblastí nás zasáhla globální finanční krize, která ještě více zviditelní a zvýrazní bezesporu stále silnější sociálně ekonomický problém nezaměstnanosti a s ním úzce provázaná problematika chudoby a bezdomovectví. S ohledem na naplňování katastrofických scénářů, které byly stanoveny při vypuknutí finanční krize, vzrůstá v České republice počet nezaměstnaných a lze předpokládat, že se zvýší počet obyvatel ohrožených chudobou. Sociální pedagogika by mohla v nadcházejícím období nestability společnosti sehrát velmi důležitou úlohu při zmírňování negativních sociálních dopadů, jak ještě nedokončené transformace sociálního zabezpečení, tak ke zmírnění následků již zmiňované finanční krize. Svým zaměřením by mohla pomoci ke zmírnění sociálního pnutí a předejít tak vzniku možného občanského neklidu, který by mohl za jistých okolností ze současné krize vzejít.

⁷⁶ Kraus, B., Poláčková, V., et al, *Člověk-prostředí-výchova*, Brno: Paido, 2001, ISBN 80-7315-004-2

⁷⁷ Sekot, A. Sociologické texty ke studiu sociální pedagogiky, dostupné z http://www.epolis.cz/download/pdf/materials/25_1.pdf

Závěr

Oblast sociální politiky prošla během posledních staletí bouřlivým a náročným vývojem, na jehož konci chápeme sociální politiku jako komplexní a ucelené soustavy institucí moderní společnosti, které zabezpečují práva jedinců na život, zdraví, vzdělání a sociální zabezpečení.

Prvním cílem bakalářské práce bylo provést analýzu a komparaci východisek sociální politiky během jejího dlouhého historického vývoje a zmapovat proces ustanovení ideje sociálního státu, jeho fungování, nedostatky a jeho následnou krizi.

Východiska sociální politiky se během jejího vývoje měnila v závislosti na vývoji celé společnosti. O zárodcích sociální politiky se dá hovořit až teprve se vznikem dělby práce, kdy se mezi lidmi začaly projevovat především ekonomické, politické a právní rozdíly, které předznamenaly objektivní nutnost zavedení různých sociálních opatření. V období starověku a středověku měla péče o sociálně slabé jedince převážně dobročinný charakter. Role státu jako garanta při utváření systémů sociálního zabezpečení začíná být viditelná až teprve v období průmyslové revoluce. Ta se dostala do popředí se vznikem a rozvojem dělnictva jako třídy a jeho životními podmínkami. Z tohoto důvodu se postupně opatření sociální politiky soustřeďují na pracovní i životní podmínky dělníků a také se v této oblasti začíná více angažovat stát, což se v této době děje stále častěji. Velký vliv na utváření sociálněpolitického myšlení měli bezesporu utopisté, kteří se jako první v dějinách pokoušeli formulovat principy spravedlivější společnosti.

K velkému pokroku a rozvoji sociálního zákonodárství a myšlení dochází v druhé polovině 19. století v Německu, za jejichž zrodem stál konzervativní reformátor Otto von Bismarck. Opatření v sociální oblasti přijímaná v Německu ve svém důsledku pozitivně ovlivnila vývoj této oblasti i v ostatních evropských státech. K největšímu rozvoji instituce sociálního státu docházelo ve většinou pro lidstvo neklidných obdobích, kdy panovala obecná nejistota a hledaly se řešení jak se spolehlivě chránit před narůstajícími sociálními riziky. Vznik kvalitnějšího a spravedlivějšího sociálního zákonodárství urychlila nepochybně 1. světová válka, světová hospodářská krize započatá v roce 1929 a 2. světová válka, po jejímž skončení se utváří nové světové uspořádání a začínají se realizovat myšlenky „sociálního státu“. Po ukončení 2. světové války dochází k obrovskému technologickému pokroku a k nebyvalému rozšíření

myšlenky „welfare state“, kdy se stát začíná nutně orientovat na lidského jedince a na jeho kultivaci. Zlatým věkem sociálního státu byla 50. a 60. léta 20. století.

V sedmdesátých letech 20. století se začíná hovořit o krizi sociálního státu, diskutuje se o efektivitě sociálních opatření a hledají se cesty a způsoby jak co nejvíce omezit výdaje státu v této oblasti a ušetřit tak veřejné rozpočty jednotlivých států. Bylo to období, ve kterém byla moderní industriální společnost na svém vrcholu a objevují se první náznaky přechodu industriální společnosti ve společnost postindustriální.

Druhým cílem práce bylo prokázat a dokumentovat vliv společenských změn po roce 1989 na utváření a směřování sociální politiky, dále provést analýzu nezbytnosti připravované reformy důchodového zabezpečení a zjistit případné negativní dopady procesu transformace společnosti v České republice po roce 1989.

Po změně politického režimu v roce 1989 je nastartována zásadní transformace celé společnosti. Studium dostupných literárních pramenů byl potvrzen předpoklad, že během transformace se začíná výrazněji prohlubovat diferenciací ve společnosti, rostou příjmové a majetkové nerovnosti. Po čtyřicet let trvajícím totalitním režimu se objevují nové pro naši společnost doposud neznámé problémy a fenomény, jako je např. nezaměstnanost, chudoba, sociální vyloučení apod. K tomu, aby byla možná dlouhodobá prosperita společnosti v těchto změněných podmínkách je současně potřeba podporovat odpovědné sociální chování obyvatel, odstranění konfuze ekonomických i sociálních efektů, usilovat o větší efektivnost vynaložených výdajů na sociální účely a také řešit nově vznikající problémy. Nová podoba sociální politiky v naší společnosti se utváří postupně a je zcela zřejmé, že v ní jsou a budou zastoupeny prvky všech známých typů sociální politiky. V podstatě šlo o to, aby se dařilo zabezpečit, že každý postupný krok reformy ekonomiky bude sociálně přijímán a že nebude docházet k nadměrnému napětí či snad krizi v sociální oblasti

Analýzou dostupných pramenů byla potvrzena nezbytnost provedení reformy systému důchodového zabezpečení, zejména starobních důchodů. Stárnutí populace je fenomén, který nejvíce ohrožuje fungování stávajícího systému fungujícího s různými modifikacemi od roku 1948. Na přelomu 20. a 21. století je zdůrazňována nutnost reformy důchodového zabezpečení, zejména vzhledem k demografickému vývoji a udržitelnosti financování starobních důchodů i pro další generace.

Resumé

Sociální politika prošla během posledních staletí bouřlivým a složitým vývojem od víceméně dobrovolných forem pomoci lidem v nouzi až po komplexní a ucelené soustavy institucí moderní společnosti, která zabezpečují práva jedinců na život, zdraví, vzdělání a sociální zabezpečení.

První část popisuje počátky formování myšlenek sociální politiky. Oblast sociálního zabezpečení a sociální politiky, tak jak ji chápeme dnes je produktem moderní společnosti. Hovoříme o ní zhruba od 19. století, kdy rozhodující roli v sociální oblasti začal přebírat stát a tak vznikaly systémy pomoci chudým, které se vyvinuly v soudobý systém sociální pomoci.

Druhá část práce se zabývá vznikem a historickým vývojem „*sociálního státu*“ až do dnešní podoby, zaměřuje se na období od rozkvětu sociálního státu až po jeho krizi v sedmdesátých a osmdesátých letech 20. století. Role státu v oblasti sociální politiky je považována za nezastupitelnou a v jistém slova smyslu za nejvýznamnější. Stát je tím, kdo určuje „pravidla hry“ v této oblasti a od státu vychází impuls k naplňování a respektování základních principů sociální politiky.

Třetí část popisuje proces transformace sociálního zabezpečení v České republice započatém po 17. listopadu 1989. Tento mezník naší novodobé historie znamenal a znamená zásadní změnu ve všech oblastech naší společnosti a je samozřejmé, že k těmto změnám nemohlo docházet bez koncepčních změn v oblasti sociální politiky. Bylo nutné změnit staré sociální mechanismy a hledat nová východiska, ze kterých by vycházela nová koncepce sociální politiky.

Čtvrtá část se zabývá jedním z nejvíce diskutovaných problémů současné české společnosti, kterým je reforma systému důchodového zabezpečení. Stárnutí populace je fenomén, který nejvíce ohrožuje fungování stávajícího systému fungujícího s různými modifikacemi od roku 1948. Je zde popsán vývoj systému důchodového zabezpečení před rokem 1989 se svými specifiky a etapy vývoje po tomto mezníku. Dále je zde nastíněna nutnost připravované reformy tohoto systému z hlediska jeho udržitelnosti do budoucna a možností uplatnění sociální pedagogiky v oblasti sociální politiky.

Anotace

Bakalářské práce na téma „Sociální politika jako jeden z pilířů reformy veřejných financí v České republice“ obsahuje popis vývoje sociální politiky, vznik a vývoj sociálního státu, proces transformace sociálního zabezpečení v České republice po roce 1989 a analýza nezbytnosti reformy systému důchodového. První část se věnuje historickému vývoji sociálního myšlení. Druhá část popisuje vznik, vývoj a následnou krizi sociálního státu. Třetí část popisuje proces transformace sociálního zabezpečení v České republice po roce 1989. Čtvrtá část pojednává o systému důchodového zabezpečení a o nezbytnosti připravované reformy tohoto systému.

Annotation

Bachelor work „Social policy as one of pillar reform the public finance in Czech republic“ content description development social policy, rise and development welfare state in history, transformation social preventive in Czech republic after a year 1989 and analyse necessities reform pension system. Forepart of the work is focuse on description to historiel development social thinking. Second part describe rise, development and resulting crisis welfare state. Third part content describtion transformation of social preventive in Czech republic after a year 1989. In the last part treat of pension system and about necessities prepare reform here of system.

Klíčová slova

Sociální stát, sociální politika, penzijní systém, důchodová reforma, důchodové pojištění, veřejné finance.

Keywords

Welfare state, social policy, pension systém, pension reform, pension insurance, open finance.

Seznam použité literatury

Zákony

1. Zákon č. 155/1995 Sb., O důchodovém zabezpečení
2. Zákon č. 582/1991 Sb., O organizaci a provádění sociálního zabezpečení
3. Zákon č. 589/1992 Sb., O pojistné na sociální zabezpečení a příspěvků na státní politiku zaměstnanosti

Monografie

1. KEJDOVÁ, M., VAŇKOVÁ, Z. Právo a sociální politika, Brno: IMS, 2007, bez ISBN
2. KELLER, J. Soumrak sociálního státu, 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005, ISBN 80-86429-41-5
3. KOLIBOVÁ, H., Sociální politika 1, 1. vyd., Opava: Optys, 2007, ISBN 978-80-85819-62-5
4. KONOPÁSEK, Z., Estetika sociálního státu, GplusG, 1998, bez ISBN
5. KRAUS, B., POLÁČKOVÁ, V., et. al., Člověk-prostředí-výchova, Brno: Paido, 2001, ISBN 80-7315-004-2
6. KREBS, V. a kol. Sociální politika, 4.vyd. Praha: ASPI, a.s., 2007, ISBN 978-80-7357-276-1
7. MAREŠ, P. a kol., Dávky sociálního státu, 1. vyd., Brno: Masarykova Univerzita, FSS, 2001, ISBN 80-210-2624-3
8. MÜHLPACHR, P., Problémy současné společnosti, Brno: IMS, 2004, bez ISBN
9. PEKOVÁ, J., Veřejné finance, úvod do problematiky, 3. vyd., Praha: ASPI, a.s. 2005, ISBN 80-7357-049-1
10. POTŮČEK, M., Křížovanky České sociální reformy, 1. vyd., Praha: Sociologické nakladatelství, 1999, ISBN 80-85850-70-2
11. POTŮČEK, M., a kol., Sociální politika v Čechách a na Slovensku po roce 1989, 1. vyd., Praha: Karolinum, 1998, ISBN 80-7184-622-8

12. PŘIB, J. a kol., Důchodové pojištění, 5. vyd., Olomouc: ANAG, 1999, ISBN 80-7263-014-8
13. SIROVÁTKA, T. a kol., Česká sociální politika na prahu 21. století, 1. vyd., Brno: Masarykova Univerzita, 2000, ISBN 80-210-2307-4
14. SMUTEK, M., Sociální stát – úvod do studia, 1. vyd., Hradec Králové: Gaudeamus, 2005, ISBN 80-7041-691-2
15. ŠULC, J., Penzijní připojištění, 2. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: GRADA Publishing, a.s., 2004, ISBN 80-247-0772-1
16. TRÖSTER, P. a kol. Právo sociálního zabezpečení, 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008, ISBN 978-80-7400-032-4
17. WILDMANOVÁ, M., Sociální politika, 1. vyd., Brno: Masarykova Univerzita, 2005, ISBN 80-210-3657-5

Internetové zdroje

1. Dvořáková, R., Problematika důchodové reformy v ČR, Brno: Masarykova Univerzita, ESF, 2007, dostupné z: http://is.muni.cz/th/76041/esf_m/Problematika_duchodove_reformy_v_CR.pdf
2. Křištof, R. Sociální politika v České republice ve vztahu k sociálně vyloučeným dostupné z www.epolis.cz/download/pdf/materials_78_1.pdf
3. MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ: Návrh hlavních principů pokračování reformy důchodového systému [on-line]. MPSV, 2003 [cit.12.4.2009] Dostupné z: < http://www.mpsv.cz/files/clanky/663/navrh_rds.pdf >
4. MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ: Národní strategická zpráva o přiměřených a udržitelných důchodech [on-line]. MPSV, 2005 [cit.12.4.2009]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/1450/CZ_nsrp_cz.pdf>
5. Sekot, A., Sociologické texty ke studiu sociální pedagogiky, dostupné z dostupné z http://www.epolis.cz/download/pdf/materials_25_1.pdf
6. Stránky ČSSZ, Dostupné z: < <http://www.cssz.cz/>>.

7. Stránky MF ČR, Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/>.
8. Stránky MPSV ČR, Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs>.
9. VÝKONNÝ TÝM, Závěrečná zpráva [on-line], 2005 [cit. 25.3.2009]. Dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/2235/zaverecna_zprava.pdf.
10. <http://www.mepco.cz/data/Spolecne%20memorandum%20o%20socialnim%20zaclenovani.pdf>